

Government
Publications

Government
Publications



Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761115496622>



Third Session
Thirtieth Parliament, 1977-78

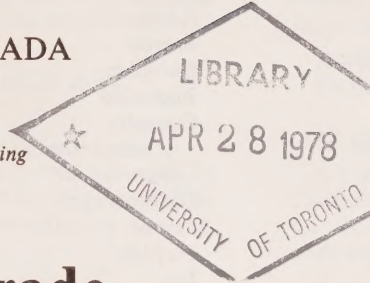
Troisième session de la
trentième législature, 1977-1978

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

Proceedings of the Standing
Senate Committee on

Délibérations du comité
senatorial permanent des



Banking, Trade and Commerce

Banques et du commerce

Chairman:
The Honourable SALTER A. HAYDEN

Président:
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Thursday, March 16, 1978

Le jeudi 16 mars 1978

Issue No. 31

Fascicule n° 31

Sixth and final Proceedings on:

Sixième et dernier fascicule concernant:

Bill S-3, intituled:

Bill S-3, intitulé:

“An Act respecting Canadian
non-profit corporations”

«Loi régissant les sociétés
canadiennes à but non lucratif»

REPORT OF THE COMMITTEE

RAPPORT DU COMITÉ

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa West)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Hayden	(Colchester)
Hays	Sullivan
	Walker—(19)

**Ex officio members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable sénateur Salter A. Hayden

Vice-président: L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa-Ouest)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Hayden	(Colchester)
Hays	Sullivan
	Walker—(19)

**Membres d'office*

(Quorum 5)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,
November 22, 1977:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator McIlraith, P.C., seconded by the Honourable Senator Cook, for the second reading of the Bill S-3, intituled: "An Act respecting Canadian non-profit corporations".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Langlois moved, seconded by the Honourable Senator Perrault, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 22 novembre 1977:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur McIlraith, C.P., appuyé par l'honorable sénateur Cook, tendant à la deuxième lecture du Bill S-3, intitulé: «Loi régissant les sociétés canadiennes à but non lucratif».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Langlois propose, appuyé par l'honorable sénateur Perrault, C.P., que le bill soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MARCH 16, 1978

(38)

[Text]

Pursuant to notice, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

Bill S-3 "An Act respecting Canadian non-profit corporations"

Present: The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Macnaughton (*Deputy Chairman*), Beaubien, Connolly (*Ottawa West*), Cook, Desruisseaux, Flynn, Lafond, Laird, Lang, Molson and Smith (*Colchester*).

In attendance: Mr. R. L. du Plessis, Law Clerk and Parliamentary Counsel, and Mr. David Scott, Counsel to the Committee.

Witnesses:

Mr. Alan Martin, M.P., Parliamentary Secretary to the Minister of Consumer and Corporate Affairs.

Department of Consumer and Corporate Affairs (Bureau of Corporate Affairs):

Mr. J. L. Howard, Assistant Deputy Minister;
Mr. Digby Viets, Chief, Legal Branch; and
Mr. Richard A. Lestage, Assistant Chief, Legal Branch.

Following a statement by Mr. Howard, the Committee proceeded to further examine the said bill assisted therein by Messrs. du Plessis and Scott.

Upon motion of the Honourable Senator Flynn, it was resolved that the amendments to the French version of the bill be adopted.

Following discussion and upon motion duly put, it was resolved to report the said bill as amended.

At 11:15 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Frank A. Jackson

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 16 MARS 1978

(38)

[Traduction]

Conformément à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le document suivant:

Bill S-3 «Loi concernant les sociétés canadiennes à but non lucratif».

Présents: Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Macnaughton (*vice-président*), Beaubien, Connolly (*Ottawa-Ouest*), Cook, Desruisseaux, Flynn, Lafond, Laird, Lang, Molson et Smith (*Colchester*).

Aussi présents: M. R. L. du Plessis, légiste et conseiller parlementaire et M. David Scott, conseiller du Comité.

Témoins:

M. Alan Martin, député, secrétaire parlementaire du ministre de la Consommation et des Corporations.

Ministère de la Consommation et des Corporations (Bureau de la consommation):

M. J. L. Howard, sous-ministre adjoint;
M. Digby Viets, chef, Division du contentieux; et
M. Richard A. Lestage, chef adjoint, Division du contentieux.

Après une déclaration de M. Howard, le Comité entreprend l'examen détaillé dudit Bill avec l'aide de MM. du Plessis et Scott.

Sur motion de l'honorable sénateur Flynn, il est décidé que les amendements à la version française du bill soient adoptés.

Après discussion et sur motion dûment mise au voix, il est décidé de faire rapport dudit bill modifié.

A 11 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

REPORT OF THE COMMITTEE

THURSDAY, MARCH 16, 1978

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce to which was referred Bill S-3, intituled: "An Act respecting Canadian non-profit corporations" has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, November 22, 1977, examined the said Bill and now reports the same with the following amendments:

1. *Page 3, Subclause 2(1)*: In the French version, strike out line 2 and substitute the following:
"quelles elle a un droit découlant des droits du véritable propriétaire ou à l'égard"
2. *Page 8, Subclause 9(1)*: In the French version, strike out line 25 and substitute the following:
"faire partie, autrement que dans un sens figuratif ou descriptif, de la dénomination sociale de"
3. *Page 9, Subclause 11(3)*: Strike out line 40 and substitute the following:
"body corporate."
4. *Page 10, Subclause 13(2)*: In the French version, strike out line 28 and substitute the following:
"engagée pour elle et l'empêche d'en tirer parti."
5. *Page 11, Subclause 13(4)*: In the French version, strike out line 3 and substitute the following:
"tient une clause expresse à cet effet et ne peut en tirer parti."
6. *Page 13, Subclause 19(1)*: Strike out lines 14 and 15 and substitute the following:
"(d) a securities register that complies with Part VI and a register of members,"
7. *Page 15, Subclause 21(1)*: In the French version, strike out lines 33 and 34 and substitute the following:
"21. (1) Tous les livres, notamment les registres dont la présente loi requiert la tenue peu."
8. *Page 17, Subclause 25(1)*: In the English version, strike out line 25 and substitute the following:
"of an affiliated corporation or to an associate of"
9. *Page 20, Subclause 31(2)*: In the French version, strike out lines 41 to 45 and substitute the following:
"«représentant» désigne toute personne administrant les biens d'autrui, notamment les fiduciaires, tuteurs, curateurs, exécuteurs ou administrateurs de succession;"
10. *Page 22, Subclause 32(7)*: In the French version, strike out lines 38 and 39 and substitute the following:
"de la Loi sur les sociétés canadiennes à but non lucratif;"
11. *Page 23, Subclause 32(9)*: Strike out line 21 and substitute the following:
"each class that exists when the security is issued; or"
12. *Page 25, Subclause 34(2)*: In the French version, strike out line 37 and substitute the following:
"lières ainsi que ses héritiers ou le mandataire de ceux-ci;"

RAPPORT DU COMITÉ

LE JEUDI 16 MARS 1978

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce auquel on a renvoyé le bill S-3, intitulé: «Loi régissant les sociétés canadiennes à but non lucratif» a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 22 novembre 1977, examiné ledit bill et en fait maintenant rapport avec les amendements suivants:

1. *Page 3, paragraphe 2(1)*: Dans la version française, remplacer la ligne 2 par ce qui suit:
«quelles elle a un droit découlant des droits du véritable propriétaire ou à l'égard»
2. *Page 8, paragraphe 9(1)*: Dans la version française, remplacer la ligne 25 par ce qui suit:
«faire partie, autrement que dans un sens figuratif ou descriptif, de la dénomination sociale de»
3. *Page 9, paragraphe 11(3)*: Remplacer les lignes 38 et 39 par ce qui suit:
«de similarité avec celle d'une personne morale existante.»
4. *Page 10, paragraphe 13(2)*: Dans la version française, remplacer la ligne 28 par ce qui suit:
«engagée pour elle et l'empêche d'en tirer parti.»
5. *Page 11, paragraphe 13(4)*: Dans la version française, remplacer la ligne 3 par ce qui suit:
«tient une clause expresse à cet effet et ne peut en tirer parti.»
6. *Page 13, paragraphe 19(1)*: Remplacer les lignes 14 et 15 par ce qui suit:
«forme aux dispositions de la Partie VI, et un registre des sociétaires—à l'ex-»
7. *Page 15, paragraphe 21(1)*: Dans la version française, remplacer les lignes 33 et 34 par ce qui suit:
«21. (1) Tous les livres, notamment les registres dont la présente loi requiert la tenue peu»
8. *Page 17, paragraphe 25(1)*: Dans la version anglaise, remplacer la ligne 25 par ce qui suit:
«of an affiliated corporation or to an associate of»
9. *Page 20, paragraphe 31(2)*: Dans la version française, remplacer les lignes 41 à 45 par ce qui suit:
«représentant» désigne toute personne administrant les biens d'autrui, notamment les fiduciaires, tuteurs, curateurs, exécuteurs ou administrateurs de succession;»
10. *Page 22, paragraphe 32(7)*: Dans la version française, remplacer les lignes 38 et 39 par ce qui suit:
«de la Loi sur les sociétés canadiennes à but non lucratif;»
11. *Page 23, paragraphe 32(9)*: Remplacer la ligne 21 par ce qui suit:
«catégorie qui existait lors de l'émission de la valeur mobilière.»
12. *Page 25, paragraphe 34(2)*: Dans la version française, remplacer la ligne 37 par ce qui suit:
«lières ainsi que ses héritiers ou le mandataire de ceux-ci;»

13. *Page 26, Subclause 34(6)*: In the French version, strike out line 17 and substitute the following:
 “émise au profit de codétenteurs”
14. *Page 29, Subclause 38(3)*: In the French version, strike out line 15 and substitute the following:
 “(3) Sous réserve de l’article 40, le défaut”
15. *Page 31, Subclause 44(2)*: In the French version, strike out lines 25 to 35 and substitute the following:
 “44. (2) L’acquéreur ou le courtier, avisé de la détention d’une valeur mobilière pour le compte d’un tiers, de son inscription au nom d’un représentant ou de son endossement par ce dernier, n’est ni tenu de s’enquérir de la régularité du transfert ni réputé connaître l’existence d’une opposition; Cependant l’acheteur qui sait que le représentant agit en violation de son mandat, notamment en utilisant la contrepartie ou en effectuant l’opération, à des fins personnelles, est réputé avisé de l’existence d’une opposition.”
16. *Page 32, Subclause 46(3)*: In the French version, strike out lines 30 to 32 and substitute the following:
 “reur, est chargé de livrer une valeur mobilière pour le compte d’une autre personne ou en recouvrement d’une”
17. *Page 33, Subclause 48(1)*: In the French version, strike out line 18 and substitute the following:
 “plus en cette qualité ou son successeur;”
18. *Page 33, Subclause 48(2)*: In the French version, strike out line 42 and substitute the following:
 “ture aucune modification des circonstances”
19. *Page 35, Subclause 51(1)*: In the French version, strike out line 3 and substitute the following:
 “ment à l’émetteur ou à tout acquéreur, à l’ex-”
20. *Page 39, Subclause 60(3)*: In the French version, strike out line 2 and substitute the following:
 “raisonnables pour déterminer les personnes”
21. *Page 39, Subclause 60(6)*: In the French version, strike out line 20 and substitute the following:
 “(6) L’émetteur n’est réputé connaître le con-”
22. *Page 40, Subclause 61(2)*: In the French version, strike out line 9 and substitute the following:
 “a) signification de l’ordonnance d’un tribunal; ou”
23. *Page 40, Subclause 61(3)*: In the French version, strike out line 27 and substitute the following:
 “sonne désignée comme tel n’est pas tenu”
24. *Page 41, Subclause 63(2)*: In the French version, strike out line 43 and substitute the following:
 “b) lui fournir un cautionnement suffisant; et”
25. *Page 44, Subclause 68(1)*: In the French version, strike out line 13 and substitute the following:
 “faite en vertu de la Loi sur la preuve au Canada et visé au paragraphe (4), une liste”
26. *Page 45, Clause 70*: In the French version, strike out line 31 and substitute the following:
 “a) une déclaration faite en vertu de la Loi sur la preuve au Canada ou un cer-”
13. *Page 26, paragraphe 34(6)*: Dans la version française, remplacer la ligne 17 par ce qui suit:
 «émise au profit de codétenteurs»
14. *Page 29, paragraphe 38(3)*: Dans la version française, remplacer la ligne 15 par ce qui suit:
 «(3) Sous réserve de l’article 40, le défaut»
15. *Page 31, paragraphe 44(2)*: Dans la version française, remplacer les lignes 25 à 35 par ce qui suit:
 «44. (2) L’acquéreur ou le courtier, avisé de la détention d’une valeur mobilière pour le compte d’un tiers, de son inscription au nom d’un représentant ou de son endossement par ce dernier, n’est ni tenu de s’enquérir de la régularité du transfert ni réputé connaître l’existence d’une opposition; cependant l’acheteur qui sait que le représentant agit en violation de son mandat, notamment en utilisant la contrepartie ou en effectuant l’opération, à des fins personnelles, est réputé avisé de l’existence d’une opposition.»
16. *Page 32, paragraphe 46(3)*: Dans la version française, remplacer les lignes 30 à 32 par ce qui suit:
 «reur, est chargé de livrer une valeur mobilière pour le compte d’une autre personne ou en recouvrement d’une»
17. *Page 33, paragraphe 48(1)*: Dans la version française, remplacer la ligne 18 par ce qui suit:
 «plus en cette qualité ou son successeur;»
18. *Page 33, paragraphe 48(2)*: Dans la version française, remplacer la ligne 42 par ce qui suit:
 «ture aucune modification des circonstances»
19. *Page 35, paragraphe 51(1)*: Dans la version française, remplacer la ligne 3 par ce qui suit:
 «ment à l’émetteur ou à tout acquéreur, à l’ex-»
20. *Page 39, paragraphe 60(3)*: Dans la version française, remplacer la ligne 2 par ce qui suit:
 «raisonnables pour déterminer les personnes»
21. *Page 39, paragraphe 60(6)*: Dans la version française, remplacer la ligne 20 par ce qui suit:
 «(6) L’émetteur n’est réputé connaître le con-»
22. *Page 40, paragraphe 61(2)*: Dans la version française, remplacer la ligne 9 par ce qui suit:
 «a) signification de l’ordonnance d’un tribunal; ou»
23. *Page 40, paragraphe 61(3)*: Dans la version française, remplacer la ligne 27 par ce qui suit:
 «sonne désignée comme tel n’est pas tenu»
24. *Page 41, paragraphe 63(2)*: Dans la version française, remplacer la ligne 43 par ce qui suit:
 «b) lui fournir un cautionnement suffisant; et»
25. *Page 44, paragraphe 68(1)*: Dans la version française, remplacer la ligne 13 par ce qui suit:
 «fait en vertu de la Loi sur la preuve au Canada et visé au paragraphe (4), une liste»
26. *Page 45, article 70*: Dans la version française, remplacer la ligne 31 par ce qui suit:
 «a) en une déclaration faite en vertu de la Loi sur la preuve au Canada ou un cer-»

27. *Page 47, Clause 75*: In the French version, strike out lines 10 and 11 and substitute the following:
 “bonne foi, fait état de déclarations faites en vertu de la Loi sur la preuve au Canada, de certificats, d’opinions ou de rapports”
28. *Page 48, New Clause 80.1*: Add, immediately after Clause 80, the following clause:
 “80.1 A receiver or receiver-manager appointed under an instrument shall act in accordance with that instrument and any direction of a court made under section 82.”
29. *Page 48, Clause 82*: In the French version, strike out line 30 and substitute the following:
 “pertinentes, et d’entériner les actes du”
30. *Page 54, Subclause 93(4)*: In the French version, strike out lines 31 to 34 and substitute the following:
 “(4) La société ou la personne agissant en son nom n’engagent pas leur responsabilité en diffusant la déclaration faite par un administrateur en confor-”
31. *Page 55, Subclause 94(4)*: In the French version, strike out line 24 and substitute the following:
 “de la catégorie ayant le droit exclusif de le faire.”
32. *Page 57, Subclause 97(9)*: In the French version, strike out line 9 and substitute the following:
 “les participants de communiquer oralement entre eux;”
33. *Page 58, Subclause 101(1)*: In the French version, strike out line 16 and substitute the following:
 “l’apport en numéraire qu’elle aurait dû rece-”
34. *Page 59, Subclause 101(6)*: In the French version, strike out line 16 and substitute the following:
 “numéraire que la société aurait dû recevoir.”
35. *Page 59, Subclause 102(1)*: In the French version, strike out lines 21 to 26 and substitute the following:
 “102. (1) Les administrateurs, durant leur mandat, sont conjointement et solidairement responsables envers les employés des dettes résultant de l’exécution par ceux-ci de services au profit de la société, jusqu’à concurrence de six mois de salaire.”
36. *Page 65, Subclause 107(4)*: Strike out lines 22 to 31 and substitute the following:
 “liability incurred by him
 (a) in his capacity as a director or officer or the corporation, except where the liability relates to his failure to act honestly and in good faith with a view to the best interests of the corporation; or
 (b) in his capacity as a director or officer of another body corporate where he acts or acted in that capacity at the corporation’s request, except where the liability relates to his failure to act honestly and in good faith with a view to he best interests of the body corporate.”
37. *Page 66, New Subclause 109(3)*: Add to Clause 109 the following subclause:
 “(3) The articles or by-laws of a corporation may authorize indirect voting at any meeting of members and, where the articles or by-laws authorize such voting the members may vote through a representative of any sub-
27. *Page 47, article 75*: Dans la version française, remplacer les lignes 10 et 11 par ce qui suit:
 «bonne foi, fait état de déclarations faites en vertu de la Loi sur la preuve au Canada, de certificats, d’opinions ou de rapports»
28. *Page 48, nouvel article 80.1*: Ajouter, après l’article 80, l’article suivant:
 «80.1 Le séquestre ou le séquestre-gérant, nommé en vertu d’un acte, doit agir conformément audit acte et aux directives données par le tribunal en vertu de l’article 82.»
29. *Page 48, article 82*: Dans la version française, remplacer la ligne 30 par ce qui suit:
 «pertinentes, et d’entériner les actes du»
30. *Page 54, paragraphe 93(4)*: Dans la version française, remplacer les lignes 31 à 34 par ce qui suit:
 «(4) La société ou la personne agissant en son nom n’engagent pas leur responsabilité en diffusant la déclaration faite par un administrateur en confor-»
31. *Page 55, paragraphe 94(4)*: Dans la version française, remplacer la ligne 24 par ce qui suit:
 «de la catégorie ayant le droit exclusif de le faire.»
32. *Page 57, paragraphe 97(9)*: Dans la version française, remplacer la ligne 9 par ce qui suit:
 «les participants de communiquer oralement entre eux;»
33. *Page 58, paragraphe 101(1)*: Dans la version française, remplacer la ligne 16 par ce qui suit:
 «l’apport en numéraire qu’elle aurait dû rece-»
34. *Page 59, paragraphe 101(6)*: Dans la version française, remplacer la ligne 16 par ce qui suit:
 «numéraire que la société aurait dû recevoir.»
35. *Page 59, paragraphe 102(1)*: Dans la version française, remplacer les lignes 21 à 26 par ce qui suit:
 «102. (1) Les administrateurs, durant leur mandat, sont conjointement et solidairement responsables envers les employés des dettes résultant de l’exécution par ceux-ci de services au profit de la société, jusqu’à concurrence de six mois de salaire.»
36. *Page 65, paragraphe 107(4)*: Remplacer les lignes 15 à 23 par ce qui suit:
 «assurance couvrant la responsabilité qu’elles encourent:
 a) pour avoir agi en qualité d’administrateur ou de dirigeant de la société, à l’exception de la responsabilité découlant du défaut d’agir avec intégrité et de bonne foi au mieux des intérêts de la société; ou
 b) pour avoir, sur demande de la société, agi en qualité d’administrateur ou de dirigeant d’une autre personne morale, à l’exception de la responsabilité découlant du défaut d’agir avec intégrité et de bonne foi au mieux des intérêts de la personne morale.»
37. *Page 66, nouveau paragraphe 109(3)*: Ajouter à l’article 109 le paragraphe suivant:
 «(3) Les statuts ou les règlements de la société peuvent autoriser le vote par délégation dans les assemblées, auquel cas les sociétaires peuvent voter par l’intermédiaire

division of members of the corporation notwithstanding that the members of the subdivision do not constitute a separate class."

38. *Page 68, Subclause 117(2)*: Strike out lines 18 to 27 and substitute the following:

"(2) Notwithstanding subsection (1), the members of a corporation may, by ordinary resolution, authorize a meeting of members to be held outside Canada."

39. *Page 73, Subclause 123(1)*: In the French version, strike out line 6 and substitute the following:

"b) à défaut de fixation d'une date de référence,"

40. *Page 73, Subclause 123(3)*: In the French version, strike out line 33 and substitute the following:

"néa (1)b) les personnes y inscrites."

41. *Page 74, Subclause 124(1)*: Strike out line 1 and substitute the following:

"meeting of members, irrespective of the number of persons actually present at the meeting if the members entitled,"

42. *Page 74, Subclause 124(4)*: In the French version, strike out line 14 and substitute the following:

"d'une seule catégorie ou par son fondé de"

43. *Page 83, Subclause 142(1)*: Strike out lines 20 to 26 and substitute the following:

"142. (1) Not less than twenty-one days before each annual meeting of members of forthwith after the signing of a resolution under paragraph 127(1)(b) in lieu of an annual meeting,

(a) a charitable corporation, or

(b) a membership corporation that

(i) receives or has within the five-year period preceding the date of the documents referred to in section 137 received any grant of money or property from a government or agency thereof, or

(ii) solicits or has within the five-year period preceding the date of the documents referred to in section 137 solicited money or property from the public,

shall send a copy of the documents referred to in section 137 to the Director."

44. *Page 92, Subclause 157(1)*: Strike out lines 16 and 17 and substitute the following:

"an amendment referred to in paragraphs (a), (b) and (e), entitled to vote separately as a class"

45. *Page 94, Subclause 162(1)*: In the French version, strike out line 2 and substitute the following:

«société mère et ses filiales, peuvent fusionner»

46. *Page 94, Subclause 163(1)*: In the French version, strike out line 9 and substitute the following:

«qui énonce les modalités de la fusion et notamment»

47. *Page 96, Subclause 165(2)*: In the French version, strike out line 15 and substitute the following:

«(2) Plusieurs filiales dont est entièrement pro-»

du délégué de toute section même si les sociétaires de ladite section ne représentent pas une catégorie distincte.»

38. *Page 68, paragraphe 117(2)*: Remplacer les lignes 13 à 20 par ce qui suit:

«(2) Par dérogation au paragraphe (1), les sociétaires peuvent, par résolution ordinaire, autoriser la tenue d'une assemblée à l'étranger.»

39. *Page 73, paragraphe 123(1)*: Dans la version française, remplacer la ligne 6 par ce qui suit:

«b) à défaut de fixation d'une date de référence,»

40. *Page 73, paragraphe 123(3)*: Dans la version française, remplacer la ligne 33 par ce qui suit:

«néa (1)b) les personnes y inscrites.»

41. *Page 73 et 74*: Remplacer la ligne 41, page 73, et les lignes 1 et 2, page 74, par ce qui suit:

«traire des règlements, le quorum est atteint, quel que soit le nombre de personnes effectivement présentes, lorsque les sociétaires disposant de plus de cinquante pour cent des voix sont présents ou»

42. *Page 74, paragraphe 124(4)*: Dans la version française, remplacer la ligne 14 par ce qui suit:

«d'une seule catégorie ou par son fondé de»

43. *Page 83, paragraphe 142(1)*: Remplacer les lignes 17 à 23 par ce qui suit:

«142. (1) Vingt et un jours au moins avant chaque assemblée annuelle ou immédiatement après la signature de la résolution qui en tient lieu en vertu de l'alinéa 127(1)b),

a) la société de bienfaisance, ou

b) la société mutuelle qui

(i) reçoit ou, au cours des cinq ans précédant la date des documents visés à l'article 137, a reçu une subvention en espèces ou en biens de la part d'un gouvernement ou d'une agence gouvernementale, ou

(ii) sollicite ou a sollicité au cours des cinq ans précédant la date des documents visés à l'article 137, de l'argent ou des biens auprès du public,

doit envoyer au Directeur une copie des documents visés à l'article 137.»

44. *Page 92, paragraphe 157(1)*: Remplacer la ligne 16 par ce qui suit:

«visées aux alinéas a), b) et c), les détenteurs de»

45. *Page 94, paragraphe 162(1)*: Dans la version française, remplacer la ligne 2 par ce qui suit:

«société mère et ses filiales, peuvent fusionner»

46. *Page 94, paragraphe 163(1)*: Dans la version française, remplacer la ligne 9 par ce qui suit:

«qui énonce les modalités de la fusion et notamment»

47. *Page 96, paragraphe 165(2)*: Dans la version française, remplacer la ligne 15 par ce qui suit:

«(2) Plusieurs filiales dont est entièrement pro-»

48. *Page 96, Subclause 166(2)*: In the French version, strike out lines 38 to 40 and substitute the following:

«déclaration faite en vertu de la Loi sur la preuve au Canada de l'un des administrateurs ou dirigeants de chaque société établissant, à la satisfaction du Directeur, l'exis-»

49. *Page 97, Subclause 166(2)*: In the French version, strike out lines 11 and 12 and substitute the following:

«fusionnantes, ayant reçu un avis adéquat, ne s'opposent pas à la fusion,»

50. *Page 98, Clause 167*: In the French version, strike out lines 5 to 8 and substitute the following:

«e) la société issue de la fusion remplace toute société fusionnante dans les poursuites civiles, criminelles ou administratives engagées par ou contre celle-ci;»

51. *Page 98, Subclause 168(1)*: In the French version, strike out line 19 and substitute the following:

«ment peut, si la loi sous le régime de laquelle elle est constituée le permet et»

52. *Page 100*: In the French version, at line 32, strike out the marginal note and substitute the following:

«Changement de régime»

53. *Page 103, Subclause 170(10)*: In the French version, strike out line 8 and substitute the following:

«tions visées au paragraphe (3), si les sociétai-»

54. *Page 104, Subclause 171(7)*: In the French version, strike out line 28 and substitute the following:

«vingt jours de la réception de l'avis prévu au paragraphe (6)»

55. *Page 106, Subclause 171(15)*: Strike out line 16 and substitute the following:

“approved by the resolution is effective or within such further period as a court may allow, apply”

56. *Page 109, Subclause 173(4)*: Add to subclause 173(4), immediately after line 41, the following:

“(a.1) an order appointing counsel, at the expense of the corporation, to represent the interests of the members;”

57. *Page 111, Clause 177*: Strike out lines 15 to 18 and substitute the following:

“(2) Notwithstanding subsection (1), the Director may, in respect of a district, issue a certificate of incorporation in accordance with section 234 in respect of a corporation with a name containing the words «chambre de commerce» notwithstanding the existence, in respect of that district, of a corporation with a name containing the words “board of trade” or “chamber of commerce”.

(3) Notwithstanding subsection (1), the Director may issue a certificate of incorporation in accordance with section 234 in respect of a corporation that is not subject to this Part with a name containing the words “board of trade” or “chamber of commerce” where

(a) the activities of the corporation are not restricted to a district; and

48. *Page 96, paragraphe 166(2)*: Dans la version française, remplacer les lignes 38 à 40 par ce qui suit:

«déclaration faite en vertu de la Loi sur la preuve au Canada de l'un des administrateurs ou dirigeants de chaque société établissant, à la satisfaction du Directeur, l'exis-»

49. *Page 97, paragraphe 166(2)*: Dans la version française, remplacer les lignes 11 et 12 par ce qui suit:

«fusionnantes, ayant reçu un avis adéquat, ne s'opposent pas à la fusion,»

50. *Page 98, article 167*: Dans la version française, remplacer les lignes 5 à 8 par ce qui suit:

«e) la société issue de la fusion remplace toute société fusionnante dans les poursuites civiles, criminelles ou administratives engagées par ou contre celle-ci;»

51. *Page 98, paragraphe 168(1)*: Dans la version française, remplacer la ligne 19 par ce qui suit:

«ment peut, si la loi sous le régime de laquelle elle est constituée le permet et»

52. *Page 100*: Dans la version française, à la ligne 32, remplacer la note marginale par ce qui suit:

«Changement de régime»

53. *Page 103, paragraphe 170(10)*: Dans la version française, remplacer la ligne 8 par ce qui suit:

«tions visées au paragraphe (3), si les sociétai-»

54. *Page 104, paragraphe 171(7)*: Dans la version française, remplacer la ligne 28 par ce qui suit:

«vingt jours de la réception de l'avis prévu au paragraphe (6)»

55. *Page 106, paragraphe 171(15)*: Remplacer la ligne 16 par ce qui suit:

«lution ou dans tel délai supplémentaire accordé par le tribunal, demander au tribunal de fixer la juste»

56. *Page 109, paragraphe 173(4)*: Ajouter au paragraphe 173(4), immédiatement après la ligne 39, le suivant:

«a.1) de nommer, aux frais de la société, un avocat pour défendre les intérêts des sociétaires;»

57. *Page 111, Article 177*: Remplacer les lignes 15 à 19 par ce qui suit:

«(2) Nonobstant le paragraphe (1), le Directeur peut, dans une région, délivrer un certificat de constitution en conformité de l'article 234 à une société dont la dénomination sociale contient l'expression «chambre de commerce» malgré l'existence, dans la région, d'une autre société dont la dénomination sociale contient l'expression «Board of Trade» ou «chambre de commerce».

(3) Nonobstant le paragraphe (1), le Directeur peut délivrer un certificat de constitution en conformité de l'article 234 à une société non assujettie à la présente Partie dont la dénomination sociale contient les expressions «Board of Trade» ou «chambre de commerce» lorsque:

a) ses activités ne sont pas restreintes à une région; et

(b) the Director has reasonable grounds to believe that the activities of the corporation are not inconsistent with the activities of a board of trade or chamber of commerce that is subject to this Part."

58. *Page 111, Subclause 178(2)*: Strike out line 33 and substitute the following:

"proposed corporation, which support shall be evidenced by a petition in prescribed form signed by not less than thirty inhabitants of the area;"

59. *Page 111, Clause 179*: Strike out lines 41 to 44 and substitute the following:

"179. Section 171 does not apply to members of a membership corporation that is a board of trade or a chamber of commerce."

60. *Page 112, Clause 183*: Add to Clause 183, immediately after line 43, the following new Subclause:

"(2.1) A corporation that has property or liabilities or both may be dissolved by special resolution of the members or, where it has more than one class of members, by special resolution of the members of each class whether or not they are otherwise entitled to vote, if

(a) by the special resolution or resolutions the members authorize the directors to cause the corporation to distribute its property and discharge its liabilities or to do both; and

(b) the corporation has distributed its property and discharged its liabilities or has done both before it sends articles of dissolution to the Director pursuant to subsection (3)."

61. *Page 125, Subclause 198(6)*: In the French version, strike out lines 10 to 21 and substitute the following:

«(6) Si les statuts

a) d'une société de bienfaisance, ou

b) d'une société mutuelle assimilée à une société de bienfaisance en vertu du paragraphe 2(9),

n'ont pas prévu les modalités de la répartition de ses biens à sa liquidation, le liquidateur doit, sous réserve du paragraphe (7), transférer le reliquat des biens visés au paragraphe (3) à une ou plusieurs sociétés de bienfaisance exerçant au Canada les mêmes activités ou des activités similaires.»

62. *Page 126, Subclause 200(3)*: In the French version, strike out line 25 and substitute the following:

«figurant sur la dernière liste enregistrée»

63. *Page 130, Clause 205*: Add to Clause 205, immediately after line 6, the following subclause:

"(1.1) In addition to the powers set out in the order appointing him, an inspector appointed to investigate a corporation may furnish to, or exchange information and otherwise cooperate with, any public official in Canada or elsewhere who is authorized to exercise investigatory powers and who is investigating, in respect of the corporation, any allegation of improper conduct that is the same as or similar to the conduct described in subsection 203(2)."

b) le Directeur a des motifs raisonnables de croire que les activités de la société ne sont pas incompatibles avec celles d'une chambre de commerce à laquelle s'applique la présente Partie.»

58. *Page 111, paragraphe 178(2)*: Remplacer la ligne 33 par ce qui suit:

«habitants, constaté dans une pétition en la forme prescrite, revêtue de la signature d'au moins trente d'entre eux;»

59. *Page 111, article 179*: Remplacer les lignes 40 à 43 par ce qui suit:

179. «L'article 171 ne s'applique pas aux sociétaires d'une chambre de commerce.»

60. *Page 112, article 183*: Ajouter à l'article 183, immédiatement après la ligne 39, le paragraphe suivant:

«(2.1) La société, qui a des biens ou des dettes ou les deux à la fois, peut être dissoute par résolution spéciale soit des sociétaires soit, en présence de plusieurs catégories de parts sociales, des détenteurs de parts sociales de chaque catégorie assorties ou non du droit de vote, pourvu que:

a) là où les résolutions autorisent les administrateurs à effectuer la répartition des biens, le règlement des dettes ou les deux opérations, le cas échéant; et

b) la société ait effectué la répartition des biens, le règlement des dettes ou les deux opérations, le cas échéant, avant d'envoyer les clauses de dissolution au Directeur conformément au paragraphe (3).»

61. *Page 125, paragraphe 198(6)*: Dans la version française, remplacer les lignes 10 à 21 par ce qui suit:

«(6) Si les statuts

a) d'une société de bienfaisance, ou

b) d'une société mutuelle assimilée à une société de bienfaisance en vertu du paragraphe 2(9),

n'ont pas prévu les modalités de la répartition de ses biens à sa liquidation, le liquidateur doit, sous réserve du paragraphe (7), transférer le reliquat des biens visés au paragraphe (3) à une ou plusieurs sociétés de bienfaisance exerçant au Canada les mêmes activités ou des activités similaires.»

62. *Page 126, paragraphe 200(3)*: Dans la version française, remplacer la ligne 25 par ce qui suit:

figurant sur la dernière liste enregistrée»

63. *Page 130, article 205*: Ajouter à l'article 205, immédiatement après la ligne 6, ce qui suit:

«(1.1) Outre les pouvoirs précisés dans son ordonnance de nomination, l'inspecteur nommé pour enquêter sur une société peut fournir aux fonctionnaires canadiens ou étrangers ou échanger des renseignements et collaborer de toute autre manière avec eux, s'ils sont investis de pouvoirs d'enquête et qu'ils mènent, sur la société, une enquête à propos de toute allégation faisant état d'une conduite répréhensible analogue à celles visées au paragraphe 203(2).»

64. *Page 131, Subclause 212(2)*: In the French version, strike out line 34 and substitute the following:

«n'ont pas agi avec diligence au cours des procédures;»

65. *Page 133, Subclause 214(3)*: In the French version, strike out line 30 and substitute the following:

«à l'article 137, ou de rendre compte en telle»

66. *Page 134, Subclause 215(1)*: In the French version, strike out lines 31 and 32 and substitute the following:

«approuvé—ou peuvent approuver—la prétendue inexécution d'obligations envers la»

67. *Page 136, Clause 219*: In the French version, strike out line 27 and substitute the following:

«nom de la société ou de refuser de le réserver, de l'accepter, de le modifier ou de l'annuler en vertu de»

68. *Page 140, Subclause 230(3)*: Strike out line 38 and substitute the following:

“proof that the person in whose name the security is registered is owner of”

69. *Page 141, Subclause 232(2)*: In the French version, strike out line 14 and substitute the following:

«tion faite en vertu de la Loi sur la»

70. *Page 143, Clause 236*: In the French version, strike out line 26 and substitute the following:

«les affidavits ou déclarations faites en vertu de la Loi sur la preuve au Canada.»

71. *Page 145, Subclause 240(3)*: Strike out lines 19 to 23 and substitute the following:

“any change of a nature referred to in subsection 157(1) that affects a class of membership interests, unless

(a) the charter of the body corporate otherwise provides in respect of an amendment of the nature referred to in paragraph 157(1)(a), (b) or (e); or

(b) the holders of the class of membership interests approve the change in accordance with section 157.”

72. *Page 145, Subclause 240(4)*: Strike out lines 25 and 26 and substitute the following:

“directors of a body corporate incorporated or continued by or under an Act of Parliament other than this Act may, notwithstanding any provision in any other Act of Parliament or any provision in the charter of the body corporate, apply”

73. *Page 145, Subclause 240(6)*: In the French version, strike out lines 37 and 38 and substitute the following:

«(6) Les personnes morales régies par les Parties II ou III de la Loi sur les corporations cana-»

Respectfully submitted,

64. *Page 131, paragraphe 212(2)*: Dans la version française, remplacer la ligne 34 par ce qui suit:

«n'ont pas agi avec diligence au cours des procédures;»

65. *Page 133, paragraphe 214(3)*: Dans la version française, remplacer la ligne 30 par ce qui suit:

«à l'article 137, ou de rendre compte en telle»

66. *Page 134, paragraphe 215(1)*: Dans la version française, remplacer les lignes 31 et 32 par ce qui suit:

«approuvé—ou peuvent approuver—la prétendue inexécution d'obligations envers la»

67. *Page 136, article 219*: Dans la version française, remplacer la ligne 27 par ce qui suit:

«nom de la société ou de refuser de le réserver, de l'accepter, de le modifier ou de l'annuler en vertu de»

68. *Page 140, paragraphe 230(3)*: Remplacer les lignes 34 et 35 par ce qui suit:

«défaut de preuve contraire, que la personne au nom de laquelle la valeur mobilière est inscrite est propriétaire des valeurs men-»

69. *Page 141, paragraphe 232(2)*: Dans la version française, remplacer la ligne 14 par ce qui suit:

«tion faite en vertu de la Loi sur la»

70. *Page 143, article 236*: Dans la version française, remplacer le ligne 26 par ce qui suit:

«les affidavits ou déclarations faites en vertu de la Loi sur la preuve au Canada.»

71. *Page 145, paragraphe 240(3)*: Remplacer les lignes 20 à 24 par ce qui suit:

«analogue à celles visées au paragraphe 157(1) et touchant une catégorie de parts sociales, sauf

a) si la charte de la personne morale réglemente d'une manière différente les modifications analogues à celles visées aux alinéas 157(1)a), b) ou e); ou

b) si les sociétaires de ladite catégorie approuvent la modification selon les modalités prévues à l'article 157.»

72. *Page 145, paragraphe 240(4)*: Remplacer les lignes 27 et 28 par ce qui suit:

«constituée ou prorogée en vertu d'une autre loi du Parlement peuvent, nonobstant toute autre loi du Parlement ou toute clause de la charte de ladite personne morale, conformément à l'article 168,»

73. *Page 145, paragraphe 240(6)*: Dans la version française, remplacer les lignes 37 et 38 par ce qui suit:

«(6) Les personnes morales régies par les Parties II ou III de la Loi sur les corporations cana-»

Respectueusement soumis,

Le président

Salter A. Hayden

Chairman

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, March 16, 1978

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill S-3, respecting Canadian non-profit corporations, met this day at 9.30 a.m. to give consideration to the bill. Senator Salter A. Hayden (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Honorable senators, we have for consideration today Bill S-3. I hope that this is our final meeting in connection with this bill, because I am hoping to report it to the Senate next Monday evening. You may see a new face at the table this morning but you were familiar with it when we were dealing with the white paper on banking. I refer to Mr. David Scott. There were certain points on which I felt I wanted some help, so I asked him to attend this meeting.

We have some questions to ask Mr. Howard this morning. The first series of questions will be addressed to this particular item. There was a memorandum put in at an earlier meeting which showed the topics which were questioned; or an issue raised by submissions that were made to the committee; or submissions that were made to the department. In that memorandum you had an outside column where there was an indication as to what had been done. Where it says "yes", it means that the submission on that point was acceded to and an amendment was made. In others it says "no". I wanted to determine, where it said "no", whether the reason for "no" was a solid reason in other words, because the submission had no merit or no recognizable merit. We have some questions to ask Mr. Howard this morning on that. Otherwise, we might be open to questions such as, "There were other submissions made to your committee, and they were just turned down, and nothing has been done about them". At least we should have information on the record that either we agree that they were disposed of properly or we do not.

With that introduction, Mr. Howard, are you ready? Do you want to take part in this, Mr. Martin?

Mr. Alan Martin, M.P., Parliamentary Secretary to the Minister of Consumer and Corporate Affairs: Mr. Chairman, I simply wish to say that I think the document to which you refer is probably not in the hands of all committee members. It has been circulated to yourself, and I have a copy, but I do not believe it has been circulated generally.

The Chairman: Are you going to speak today?

Mr. Martin: No, I am quite happy to have Mr. Howard carry on.

The Chairman: Mr. Howard, are you ready for questions?

Mr. J. L. Howard, Assistant Deputy Minister, Bureau of Corporate Affairs, Department of Consumer and Corporate Affairs: Yes, sir, I am ready for questions, if Mr. Scott wishes to pose them.

Mr. David Scott, Q.C., Adviser to the Committee: May I say, Mr. Chairman, that I am at rather a disadvantage here, although it is a challenge, having become an instant expert in

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 16 mars 1978

[Traduction]

Le Comité permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 sous la présidence du sénateur Salter A. Hayden (*président*) pour étudier le bill S-3, Loi régissant les sociétés canadiennes à but non lucratif.

Le président: Honorables sénateurs nous étudions aujourd'hui le bill S-3. J'espère que ce sera la dernière séance que nous y consacrerons, car je compte en faire rapport au Sénat lundi soir. Vous avez peut-être constaté que nous accueillons ce matin un nouvel invité. Vous l'avez toutefois déjà rencontré quand nous avons étudié le Livre blanc sur les banques. Il s'agit de M. David Scott. J'avais besoin d'éclaircissements sur certains points et c'est pourquoi je l'ai donc prié de participer à notre séance, invitation à laquelle il s'est rendu.

Nous avons quelques questions à poser à M. Howard. La première série portera sur ce point particulier. Une note de service qui a circulé lors d'une des dernières réunions exposait les sujets qui faisaient l'objet de controverses. Il pouvait s'agir d'une question soulevée par des mémoires soumis au Comité ou au ministère. Dans cette note de service, se trouvait une marge où l'on avait indiqué les mesures prises. Là où figurait un "oui", la proposition contenue dans le mémoire avait été acceptée et la modification avait été faite en conséquence. Dans d'autres cas, figurait un «non». Je voulais savoir si alors la raison pour laquelle on avait opposé ce refus était suffisante, autrement dit, si le mémoire était sans valeur, ou d'une valeur insuffisante. Nous avons quelques questions à poser à M. Howard à ce sujet. Autrement nous pourrions nous entendre dire: «D'autres mémoires vous ont été présentés. Vous les avez tout simplement écartés et rien n'a été fait à leur sujet». Nous devrions tout au moins avoir au compte rendu des renseignements établissant si nous avons convenu d'en disposer convenablement ou pas.

Monsieur Howard, êtes-vous prêt à répondre? Voulez-vous prendre la parole aussi monsieur Martin?

M. Alan Martin, député, secrétaire parlementaire du ministre de la Consommation et des Corporations: Monsieur le président, je dirai simplement qu'à mon avis, les membres du Comité n'ont pas tous le document auquel vous faites allusion. Il vous a été remis et j'en ai aussi une copie, mais je ne crois pas que tout le monde l'ait.

Le président: Avez-vous l'intention de prendre la parole aujourd'hui?

M. Martin: Non. Je suis très heureux que M. Howard poursuive.

Le président: M. Howard, êtes-vous prêt à répondre?

M. J. L. Howard, sous ministre-adjoint, Bureau des corporations, ministère de la Consommation et des Corporations: Oui, monsieur, je suis prêt à répondre aux questions que M. Scott voudra bien me poser.

M. David Scott, C.R., Conseiller auprès du Comité: Je me permets de dire, monsieur le président, que je me trouve un peu défavorisé, bien que je relève en quelque sorte un défi en

[Text]

this subject over the last two days. To be of help to the committee, I have gone through the submissions that have been made and the subjects that have been discussed, in order to make sure that all of the areas of concern have been dealt with, either in a "yea" or "nay" fashion. Obviously, Mr. Howard and his staff have done the same thing.

I have two general questions, Mr. Howard, before we get into the more specific ones. As I understand it, at the last session an amendment was proposed and passed by the committee with respect to excepting the boards of trade and chambers of commerce from the dissent and compensation provision of the bill.

My question on that is: What consideration has been given to other non-profit membership corporations that might offer the same criticism that the boards of trade and chambers of commerce offered to the compensation in the case of a dissent situation? In other words, the boards of trade and chambers of commerce criticism has been taken care of by simply excepting them?

The Chairman: Exempting them?

Mr. Scott: Exempting them from the bill. What consideration has been given to others, if they were aware of this issue and who might offer the same criticism as it applies to them?

Mr. Howard: As I probably mentioned on the record here earlier, we have always characterized the board of trade or chamber of commerce as a unique institution. That is why we deal with it in a specific part of the bill.

There are some boards of trade that are similar to other membership corporations—that is to say, they own very substantial properties which, in theory, belong to the members at the time. However, we have exempted them, by the amendment to clause 179, from section 171—the right to dissent and demand a fair value of membership interest. We felt it was improbable that any board of trade or chamber of commerce would, in fact, liquidate or dissolve. In contrast, a great many other membership corporations, and I have referred here repeatedly to the golf club type organizations, do seek to wind up because their property has become very valuable.

In short, the major reason for distinguishing the board of trade is simply because it is a quasi-political institution in the sense that it is actually involved in the development of social and economic policy in Canada on a very broad front, as distinct from most of the membership corporations which are only concerned with a specific piece of property and the benefits of that property to the membership. Does that answer your question? It is a difficult question to answer.

Mr. Scott: I appreciate that. My only concern is that there may, at some stage, be other non-profit membership corporations who would say, "We are really in exactly the same position as the board of trade, in the sense that we have assets, we are ongoing, and we would not want a dissenting member,

[Traduction]

m'improvisant spécialiste en la question depuis deux jours. Ce que j'ai essayé de faire pour venir en aide au Comité en revoyant les mémoires qui ont été présentés ainsi que les questions étudiées afin de m'assurer que tous les sujets de préoccupation ont bien reçu une réponse, affirmative ou négative. Il semble bien que M. Howard et son personnel aient fait de même.

M. Howard, avant d'entrer dans le vif du sujet, j'aimerais poser deux questions assez générales. Si je comprends bien, au cours de la dernière réunion, une modification a été proposée et le Comité l'a adoptée. Elle avait pour objet d'exclure de l'application des dispositions sur la dissidence et l'indemnisation les chambres de commerce.

Voici ma question: a-t-il été tenu compte des autres sociétés mutuelles sans but lucratif qui peuvent formuler les mêmes critiques que les chambres de commerce en matière d'indemnisation en cas de dissidence? Autrement dit, on a répondu à la critique formulée par les chambres de commerce en se contentant de les exclure.

Le président: De les exclure?

M. Scott: De les soustraire à l'application du projet de loi. A-t-on pensé que d'autres sociétés pourraient en être informées et formuler la même critique, dans la mesure où elles sont concernées?

M. Howard: Comme je l'ai sans doute fait inscrire au compte-rendu d'hier, nous avons toujours considéré les chambres de commerce comme une institution unique et c'est pourquoi une partie du projet de loi leur est spécialement réservée. Certaines d'entre elles s'apparentent aux autres sociétés mutuelles.

C'est-à-dire que les chambres de commerce possèdent d'importants biens immobiliers qui, en théorie, appartiennent aux membres du moment. Toutefois, nous les avons, par la modification apportée à l'article 179, exemptes de l'application de l'article 171 qui porte sur le droit à la dissidence et prévoit qu'on doit reconnaître une juste valeur aux parts sociales. Nous avons jugé qu'il est improbable qu'une chambre de commerce, quelle qu'elle soit, procède à une liquidation ou à une dissolution. Par contre, un grand nombre d'autres sociétés mutuelles, et j'ai maintes fois fait allusion aux organisations du genre clubs de golf, cherchent vraiment à procéder à des liquidations parce que leurs biens immobiliers ont acquis une très grande valeur.

En bref, la principale raison pour laquelle on place les chambres de commerce dans une catégorie à part est qu'elles sont des institutions quasi-politiques, en ce sens qu'elles sont véritablement engagées dans la mise en œuvre de la politique socio-économique au Canada et se distinguent en cela de la plupart des sociétés mutuelles qui ne s'intéressent qu'à certains biens immobiliers et aux bénéfices que peuvent en tirer les membres. Ai-je répondu à votre question? Il est très difficile d'y répondre.

M. Scott: Je m'en rends compte. La seule chose qui me préoccupe c'est que plus tard d'autres sociétés mutuelles sans but lucratif pourraient dire: «Nous nous trouvons exactement dans la même situation que la chambre de commerce, en ce sens que nous détenons des éléments d'actifs, que nous progres-

[Text]

by his requirement for compensation, to force us to wind up." I wondered whether that had been considered when you were considering exempting boards of trade?

Mr. Howard: Yes, we had looked at them. The original section 171 included not only membership corporations but also boards of trade and charitable corporations. We decided to exclude its application to charitable corporations, for obvious reasons, and put out very specific liquidation and dissolution provisions, to apply to any assets they may have, to ensure that their assets would automatically go out to the public in some way. Now we have excluded the boards of trade. That leaves the membership corporations. So far as I know, there is no reason to exempt any other membership corporations from the application of that provision. However, there are always hybrid institutions that may come up and say, "We have this same kind of continuity." If they have that same kind of continuity, I would argue that they have no fear of the appraisal right under clause 171.

I should like to reiterate on the record that that appraisal right rarely ever arises. It is only where the organization is making a very fundamental change in the corporation or in its activities. If it does not make the change, of course, the right to dissent does not arise at all; it simply is not applicable. It is a constraint on the majority, to make sure that the majority cannot change the fundamental rules of the game and superimpose that decision on the dissenting minority.

Senator Laird: Do you mind my interrupting to ask this question? You may already have answered it; I cannot remember. Are the Red Cross officials, who appeared before us, satisfied?

Mr. Howard: That is a difficult question. We actually drafted the original clause 109 of this bill to meet the Red Cross problem. Our attempt to deal with it in the first place was to give these corporations great flexibility to set up classes of members. However, the Red Cross came here and pointed out to us that that did not do the trick for them, because they have indirect representation from regional bodies that are all within one class. We have never seen any evidence whatever of non-profit corporations abusing the power to set up these indirect representation provisions in their constitutions. Therefore, we made a motion here specifically to solve the Red Cross problem, by giving any non-profit corporation the power to set up a representative indirect voting system in its constitution.

Senator Laird: I had forgotten that.

Mr. Howard: I think we have resolved the problem. We certainly tried to, just by a frontal assault on the problem.

[Traduction]

sons, et ne voudrions pas qu'en exigeant une indemnisation un membre qui veut se prévaloir de son droit à la dissidence nous contraigne à procéder à une liquidation». Je me demandais si l'on avait pensé à cela lorsque l'on songeait à exempter les chambres de commerce.

M. Howard: Oui, nous l'avons fait. À l'origine, l'article 171 ne comprenait pas seulement les sociétés mutuelles mais également les chambres de commerce et les sociétés de bienfaisance. Pour des raisons évidentes, nous avons décidé de ne pas assujettir les sociétés de bienfaisance et nous avons prévu des dispositions de liquidation ou de dissolution très détaillées concernant tout bien qu'elles peuvent avoir pour nous assurer que ces biens reviennent en quelque sorte, automatiquement au public. Nous avons maintenant exempté les chambres de commerce. Il ne reste que les sociétés mutuelles. Autant que je sache, il n'y a aucune raison d'exempter d'autres sociétés mutuelles des dispositions de l'article. Toutefois, des institutions hybrides peuvent toujours se présenter et prétendre: «Cela s'applique également à nous». S'ils ont ce même type de caractéristique, je prétends qu'elles n'ont pas à craindre qu'un expert fasse le calcul de leur juste valeur en vertu de l'article 171.

Je voudrais répéter pour le procès-verbal que l'on ne fait rarement valoir son droit de faire calculer sa juste valeur. On ne le fait que dans les cas où l'organisation fait un changement fondamental à la corporation ou à ses activités. En l'absence de changement, il n'est pas question du droit à la dissidence; il ne s'applique pas. C'est une contrainte imposée à la majorité pour s'assurer qu'elle ne changera pas les règles fondamentales du jeu et n'imposera pas sa décision à la minorité dissidente.

Le sénateur Laird: Permettez-moi de vous interrompre pour poser une question. Vous y avez peut-être déjà donné une réponse, je ne me souviens pas. La Croix Rouge, qui nous a fait un témoignage, est-elle satisfaite?

M. Howard: C'est difficile de répondre. En effet, nous avons rédigé le premier article 109 de ce bill pour résoudre le problème de la Croix Rouge. Au début, nous nous efforçons de donner à ces sociétés une grande souplesse pour qu'elles puissent créer des catégories de parts sociales. Toutefois, la Croix Rouge est venue témoigner ici et elle nous a indiqué que cette tentative a échoué parce qu'elle a une représentation indirecte de personnes morales régionales qui sont toutes de la même catégorie. Nous n'avons jamais connu de cas où les sociétés sans but lucratif ont abusé des pouvoirs d'établir ces dispositions de représentation indirecte inscrites dans leur constitution. Par conséquent, afin de résoudre le problème de la Croix Rouge, nous avons présenté une motion en donnant à toute société à but non lucratif le pouvoir d'établir, dans sa constitution, un système de vote en fonction d'une représentation indirecte.

Le sénateur Laird: J'avais oublié cela.

M. Howard: Je crois que nous avons résolu le problème. C'est ce que nous avons tenté de faire, en nous attaquant directement au problème.

[Text]

The Chairman: Perhaps Senator Laird's question goes further than that. In any other aspects, as far as the Red Cross is concerned, it may own property; is that right?

Mr. Howard: Yes, but of course it is a charitable corporation.

The Chairman: Are hospitals included, too? They are charitable organizations.

Mr. Howard: I doubt that there is a hospital incorporated under the federal law. You nearly always have a hospital associations act or some other specific provincial statute that regulates hospitals and requires that they be set up either as non-profit associations or as provincial non-profit corporations, subject to the regulatory law.

The Chairman: In the event that there may be a federal incorporation, would you say it enjoys the same benefit as a board of trade or chamber of commerce so far as the right of dissent is concerned?

Mr. Howard: It would depend upon the character of it. If it were a charitable corporation, as it normally would be, then the right to dissent does not apply.

The Chairman: If it is a hospital it is a charitable organization.

Mr. Howard: That depends upon whether or not it solicits money from the public and so on. If it is a group of people who associated to set up a hospital for themselves, for their own benefit and not for the public benefit—

The Chairman: You mean as a commercial operation?

Mr. Howard: Not commercial, but for their own benefit. Essentially you then have a membership organization; those members have residual rights in that property, and probably it would be a membership corporation. If somebody then wanted to turn it into a hamburger factory, the right to dissent would arise; the minority can say, "We invested in a hospital and we want this to remain a hospital." It is a very hypothetical case, because I do not think there is one federally incorporated hospital.

Mr. Scott: The other question, which is apropos Senator Laird's question, is for my education. When the amendment was proposed to suit the representation problem and voting problem of the Red Cross, where did that leave institutions like the Red Cross in regard to the duty to provide their membership with the documentation stated in the bill? The Red Cross was concerned that if membership meant more than the members of council, and meant branches and divisions, the cost of providing them with financial statements and so on would be prohibitive and the sum of \$300,000 was mentioned.

Mr. Howard: In clause 141 we have tried to cover this problem by making sure that, unlike a business corporation, a non-profit corporation does not have to send out copies of financial statements to every member. What it can do is publish it in a document that it distributes to members, such as a newspaper, if it has a weekly or monthly newspaper or magazine, something of this type, so long as it complies with the advance notice provisions. Whether we have solved the

[Traduction]

Le président: Je pense que la question du sénateur Laird va peut-être au delà de cela. Dans tous les autres cas, la Croix Rouge peut posséder des biens; est-ce exact?

M. Howard: Oui, mais évidemment, il s'agit d'une société de bienfaisance.

Le président: Les hôpitaux sont-ils compris? Ils sont des sociétés de bienfaisance.

M. Howard: Je ne crois pas qu'il y ait d'hôpitaux constitués en corporation en vertu d'une loi fédérale. Vous avez presque toujours une loi d'association hospitalière ou une autre loi provinciale portant sur les hôpitaux et qui prévoit que les hôpitaux seront constitués en association sans but lucratif ou en corporation provinciale sans but lucratif.

Le président: S'il arrive que l'on en fasse une corporation fédérale, en ce qui concerne le droit à la dissidence, aurait-elle les mêmes droits qu'une Chambre de commerce?

M. Howard: Cela dépend de ses caractéristiques. S'il s'agit d'une société de bienfaisance, comme ce serait le cas normalement, le droit à la dissidence ne s'appliquerait pas.

Le président: Si c'est un hôpital, c'est une société de bienfaisance.

M. Howard: Cela dépend du fait qu'elle demande ou non de l'argent du public et d'autres choses. S'il s'agit d'un groupe de personnes qui se sont associées pour se créer un hôpital, pour leur propre besoin et non pour le public...

Le président: Vous voulez dire un hôpital commercial?

M. Howard: Pas commercial, mais pour leur propre utilisation. Il s'agirait plus précisément d'une société mutuelle et les sociétaires auraient des droits résiduels par rapports à ces biens alors ce serait probablement une société mutuelle. Si quelqu'un voulait transformer l'hôpital en usine de bœuf haché, il serait question de droit à la dissidence; la minorité pourrait dire: «Nous avons créé un hôpital et nous voulons qu'il reste un hôpital». C'est un cas très hypothétique car je ne crois pas qu'il existe un hôpital constitué en corporation fédérale.

M. Scott: L'autre question touchant la question du sénateur Laird est à titre d'intérêt personnel. Lorsqu'on a proposé l'amendement pour résoudre le problème de représentation et de vote de la Croix-Rouge, avait-on décidé ce que devaient faire les institutions telles que la Croix-Rouge pour donner aux sociétaires la documentation dont on parle dans le bill? La Croix-Rouge craignait que si l'on entendait par sociétaires les directions et les divisions et non seulement les membres du conseil, les coûts des états financiers et de la documentation seraient prohibitifs et on avait mentionné la somme de \$300,000.

M. Howard: Dans l'article 141, nous avons discuté de ce problème en disant que, contrairement à une société commerciale, une société sans but lucratif n'est pas tenue d'envoyer des exemplaires de l'état financier à tous les sociétaires. Elle peut le publier dans un document qu'elle distribuera à ses membres, par exemple, un journal hebdomadaire ou mensuel ou une revue pourvu qu'elle respecte les dispositions sur les avis qu'elle doit donner. Je ne sais pas au juste si nous avons

[Text]

Red Cross problem specifically I do not know. They did not refer to this clause, and this was put in to resolve exactly the kind of problem they were concerned with, the sending out of discreet financial statements. There is one other thing they can do. They can classify their membership in such a way that they do not have to send out copies of documents to everybody in the world.

Mr. Scott: These people are not members.

Mr. Howard: They can call them members. They can give them some special designation. Obviously, what we were driving at here was the distribution of information to voting members. If they vote indirectly, let us say in British Columbia, they should have reasonable access to this basic financial information, and some information about the directors.

The Chairman: How does this problem arise so far as the Red Cross is concerned? You have established a tier which would reduce their wide field of so-called members down to about 75. Under your amendment, are these people the real members to the extent that when the word "member" is used in clause 141 it just means that group of 75?

Mr. Howard: That would depend upon their constitution. I do not think the Red Cross would want to limit this flow of information to 75 people because they happen to be on the national council. They vote on behalf of all the constituent units on the election of directors. We have assumed here that they would have reasonable flexibility in getting this information out. We have assumed they would define their members, not only as the ones who vote, but the 75 who vote on the executive council, but also the members who elect those voters to the executive council.

The Chairman: What you are saying is that they might make a send-out, whether clause 141 does not include them or not, so what you are doing is attempting to interpret what the Red Cross might do.

Mr. Howard: It is very difficult for me to forecast what they might do in their constitution. They can circumscribe the number of people to whom they have to send out this information.

The Chairman: They can, if they want to?

Mr. Howard: Yes.

Senator Connolly (Ottawa West): By providing in the bylaws just what they want to do.

The Chairman: That is right.

Mr. Howard: As I say, I would recommend to them that they get the information out to at least the persons who exercise an indirect right of voting, as well as to those who exercise a direct right.

Senator Connolly (Ottawa West): That is their choice?

Mr. Howard: That is their choice. They can characterize as members the persons who actually vote for directors.

[Traduction]

résolu le problème de la Croix-Rouge. Elle n'a pas fait allusion à cet article qui avait été introduit justement pour régler ce genre de problèmes. Il y aurait une autre solution. On pourrait établir des catégories de parts sociales de sorte que l'on n'aurait pas à envoyer des exemplaires de documents à tout le monde.

M. Scott: Ces gens ne sont pas sociétaires.

M. Howard: On peut les appeler ainsi. On peut leur donner un titre spécial. Évidemment, ce qui importait était la diffusion des renseignements aux membres ayant le droit de vote. S'il s'agit d'un vote indirect, disons en Colombie-Britannique, on devrait avoir un accès raisonnable à ces renseignements financiers de base et certains renseignements sur les directeurs.

Le président: Comment cela se rapporte-t-il à la Croix-Rouge? Vous avez établi une classe spéciale de sociétaires réduisant ainsi le nombre important de sociétaires à environ 75. Conformément à votre modification, s'agit-il de véritables sociétaires dans la mesure où le terme «sociétaire» signifie tout simplement ce groupe de 75 dans le libellé de l'article 141.

M. Howard: Cela dépendrait de la constitution. Je ne crois pas que la Croix-Rouge veuille réserver ces renseignements à 75 personnes parce qu'elles feraient partie du conseil national. Lors de l'élection des administrateurs, ils votent au nom de tous ceux qui font partie de l'organisation. Nous avons présumé que la Croix-Rouge ferait preuve d'une souplesse raisonnable en divulguant ces renseignements. Nous avons présumé qu'elle incluerait dans sa définition de sociétaire, non seulement ceux qui votent, les 75 qui votent au sein du Conseil exécutif, mais également les sociétaires qui élisent les électeurs au sein du conseil exécutif.

Le président: Ce que vous affirmez c'est qu'elle pourrait diffuser ce genre de renseignements, que cette mesure soit assujéti ou non à l'article 141. Par conséquent, vous tentez d'interpréter ce que pourrait faire la Croix-Rouge.

M. Howard: Il m'est très difficile de prévoir ce qu'elle pourrait faire selon sa constitution. Elle peut restreindre le nombre de personnes auxquelles elles doivent faire parvenir ces renseignements.

Le président: Si elle le veut?

M. Howard: Oui.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): En mentionnant dans ses règlements ce qu'elle veut faire.

Le président: C'est exact.

M. Howard: Comme je l'ai mentionné, je leur recommanderais de faire à tout le moins, parvenir ces renseignements aux personnes qui exercent leur droit indirect et à celles qui exercent un droit direct de voter.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): C'est leur droit.

M. Howard: C'est leur droit. Ils peuvent considérer comme membres les personnes qui votent réellement à l'élection des administrateurs.

[Text]

Senator Connolly (Ottawa West): I should like to follow Mr. Scott's question. We went into this the other day, I think, after the Red Cross were here. They can manage this without going to the expense of a \$300,000 bill for the dissemination of information.

The Chairman: I think with the use of the word "member" and what the amendment provides in the case of the Red Cross, this tier membership, if they wanted to send it only to the recognized group of members, the inner circle, they could make that interpretation.

Mr. Scott: The last general question I had was this. Under clause 107 there is a power in the corporation to insure, the corporation presumably, against a limited class of misconduct, if one can use that word, on the part of directors. Why is there a statutory provision enabling the corporation to secure this sort of insurance? Is that necessary in order to create an insurable interest?

Mr. Howard: It is difficult to say that it is an absolute statutory requirement. There is some doubt at common law whether a corporation can buy directors and officers insurance to indemnify them in that matter against any claim that may be made against a director or officer in that capacity. The enabling provision here corresponds exactly to the Canada Business Corporations Act. It was put in out of an abundance of caution to make sure there would be no doubt about the capacity of a corporation to do that. It probably is overkill because, under an earlier provision, under this law a corporation has essentially the capacity of a natural person in full capacity.

Mr. Scott: Thank you. Moving to your summary, Mr. Howard, many of the "no's" that you have outlined here strike me as eminently sensible. Taking them one at a time, there is the definition of "ordinary resolution" and its relationship to "special resolution." Someone suggested that there should be an inclusion under "ordinary resolution" of the right to do this by written resolution. I gather your position is that clause 127 takes care of that.

Mr. Howard: Yes sir; and clause 127 encompasses both the "ordinary resolution" and the "special resolution", and that was done designedly, to make sure that it would be of general application to all kinds of resolutions. If you look through the bill, you will see that it applies both to directors' resolutions and members' resolutions—that is, the right to do this in writing instead of calling a formal meeting.

Mr. Scott: In view of clause 127, is it necessary—although this is a highly technical position—to provide for a written resolution under the definition of a "special resolution"? In other words, is that not rather redundant?

Mr. Howard: Yes, it is redundant, in my opinion. It was designed both here and in the Canada "Business" Corporation Act to make clear that clause 127 would apply to both the defined terms "ordinary resolution" and "special resolution."

[Traduction]

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): J'aimerais poursuivre dans la même ordre d'idée que M. Scott. Nous avons abordé cette question l'autre jour après la comparution de la Croix-Rouge. Ils peuvent prendre cette mesure sans déboursier \$300,000 pour l'envoi de renseignements.

Le président: Je pense qu'avec l'utilisation du terme «sociétaire» et avec les dispositions prévues dans la modification la concernant, en l'occurrence, la classe spéciale de sociétaires, la Croix-Rouge peut interpréter qu'elle peut, si elle le désire, envoyer ces renseignements uniquement aux groupes de membres reconnus, c'est-à-dire le groupe restreint.

M. Scott: Voici ma dernière question d'ordre général. Conformément à l'article 107, la société peut souscrire une assurance pour se prémunir contre certains cas de mauvaise administration, si on peut utiliser ce terme, de la part des administrateurs. Pourquoi existe-t-il une disposition permettant à la société d'obtenir ce genre d'assurance? Est-ce nécessaire afin de fournir un intérêt d'assurance.

M. Howard: Il est difficile d'affirmer qu'il s'agit d'une exigence légale absolue. En matière de *common law*, il n'est pas précisé qu'une société puisse souscrire une assurance au profit des administrateurs et dirigeants, afin de les indemniser des frais découlant d'une action intentée contre un administrateur ou un dirigeant. Cette disposition habilitante correspond exactement à celle de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes. Après maintes précautions, cette disposition a été insérée dans le projet de loi, afin de garantir qu'il n'existerait aucun doute sur les pouvoirs de la société à cet égard. C'est probablement superflu parce qu'une disposition précédente stipulait qu'une société avait essentiellement tous les pouvoirs d'une personne physique.

M. Scott: En étudiant votre résumé, M. Howard, il y a bon nombre de «points négatifs» que vous avez mentionnés qui me semblent très judicieux. En les étudiant un par un, il y a les définitions d'une «résolution ordinaire» et ses liens avec une résolution spéciale. Certains ont proposé d'inclure dans les «résolutions ordinaires» le droit de présenter une résolution écrite. Vous croyez, je pense, que l'article 127 prévoit cette modalité.

M. Howard: Oui, monsieur, et l'article 127 prend en considération à la fois les «résolutions ordinaires» et les «résolutions spéciales», nous l'avons rédigé à dessein pour nous assurer que l'application en serait générale et étendue à tous les types de résolutions. Si vous examinez le projet de loi, vous verrez qu'il s'applique aux résolutions des administrateurs et à celles des sociétaires—je veux parler du droit de procéder par écrit au lieu de tenir une réunion en bonne et due forme.

M. Scott: Étant donné l'article 127, est-il nécessaire—même s'il s'agit d'une question extrêmement technique—de prévoir une résolution écrite dans la définition de «résolution spéciale»? En d'autres termes, est-ce que cela ne ferait pas double emploi?

M. Howard: Oui, ça serait le cas à mon avis. Cette modalité a été prévue dans ce projet de loi et dans la Loi sur les corporations commerciales canadiennes pour préciser que l'ar-

[Text]

Mr. Scott: If it is redundant, is there reason why it has been left there—or is it impractical to remove it?

Mr. Howard: We have not amended—

The Chairman: We are looking at the bill.

Mr. Scott: I am looking at the bill, which says, in the definition under clause 2, that a special resolution includes a resolution in writing.

Mr. Howard: It is probably redundant. It is left in there simply because it is the same as the Canada Business Corporations Act.

Senator Connolly (Ottawa West): Your point is that it is redundant in both instances?

Mr. Howard: Yes.

Senator Connolly (Ottawa West): And we are going to have the redundancy again.

The Chairman: Should we perpetuate it?

Mr. Howard: I would like to point out one little distinction. If you look at the definition of "special resolution," you will notice it says "signed by all the members."

The Chairman: An "ordinary resolution" may become a "special resolution" if it is in writing and signed by all the members.

Mr. Howard: But the "ordinary resolution" has a slight distinction. Not all the members have to do that. Only the majority have to sign that "ordinary resolution." Under the definition of "special resolution" it has to be signed by all members. It has to be unanimous.

The Chairman: If the only characteristic that makes for a "special resolution" is that it is in writing and has to be signed by all the members—

Senator Connolly (Ottawa West): Mr. Chairman, would you say that again?

The Chairman: The only aspect that makes a resolution a "special resolution" is that it has to be in writing and signed by all the members. Then there is another provision to the effect that an "ordinary resolution," instead of being dealt with at a meeting, can be signed by a majority of members and be as effective as if there were a meeting. There seems to be redundancy somewhere.

Mr. Scott: Clause 127 also says "signed by all the members"; so does it not provide, in effect, that if you are going to have a written resolution, whatever proportion of members may be required in connection with an "ordinary" or "special," in the case of a written resolution it must be all members?

Mr. Howard: Yes. That is why there is some redundancy in it; but I do not think it does any harm.

[Traduction]

l'article 127 s'appliquerait à la fois aux «résolutions ordinaires» et aux «résolutions spéciales».

M. Scott: S'il y a double emploi, y a-t-il une raison pour laquelle cette disposition a été conservée dans ce projet de loi—serait-il difficile de l'éliminer?

M. Howard: Nous n'avons pas modifié...

Le président: Nous considérons le projet de loi.

M. Scott: Je regarde le projet de loi qui stipule dans la définition donnée à l'article 2 qu'une résolution spéciale inclut toute résolution écrite.

M. Howard: Voilà qui fait probablement double emploi. Cette situation s'explique du fait que la Loi sur les corporations commerciales canadiennes contient la même disposition.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Vous voulez dire qu'il y a double emploi dans les deux cas.

M. Howard: Oui.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Et nous allons maintenant cet état de choses?

Le président: Devrait-on?

M. Howard: Je voudrais faire remarquer une légère différence. Si vous regardez la définition de «résolution spéciale», vous verrez qu'il y est précisé qu'elle doit être «signée de tous les sociétaires».

Le président: Une «résolution ordinaire» peut devenir une «résolution spéciale» si elle se présente par écrit et qu'elle est signée par tous les sociétaires.

M. Howard: Mais la «résolution ordinaire» est légèrement différente, tous les sociétaires n'étant pas tenus de la signer; il suffit d'obtenir les signatures de la majorité. Or, la «résolution spéciale», de par sa définition, doit être signée par tous les sociétaires, il faut donc qu'il y ait unanimité.

Le président: La seule caractéristique d'une «résolution spéciale» est qu'elle doit être formulée par écrit et signée par tous les sociétaires...

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Monsieur le président, pourriez-vous répéter?

Le président: La seule caractéristique qui détermine une «résolution spéciale» est qu'elle doit être formulée par écrit et signée par tous les sociétaires. Une autre disposition veut également qu'une «résolution ordinaire», au lieu d'être adoptée en réunion, puisse être signée par une majorité de sociétaires et avoir la même force exécutoire que si elle avait effectivement été adoptée en réunion. Il semble y avoir double emploi.

M. Scott: L'article 127 stipule également que la résolution doit être «signée de tous les sociétaires»; en fait, il ne prévoit pas explicitement que si vous recourez à une résolution écrite, peu importe le nombre de sociétaires requis pour présenter une résolution «ordinaire» ou «spéciale», tous les sociétaires doivent la signer?

M. Howard: En effet, d'où le double emploi; mais je ne pense pas que cela puisse avoir des effets néfastes.

[Text]

The Chairman: That is your view. It may not do any harm, but I suppose you could justify doing a lot of things on the basis that "it will not do any harm."

Senator Connolly (Ottawa West): Will it be confusing?

Senator Flynn: To whom?

Senator Connolly (Ottawa West): Well, let us say to the secretary of a company? It may be confusing to us, of course, but that is another thing. Perhaps that does not matter. But would it be confusing to those who have to put this material together for some very important purpose, and they find, when they get to the department, that they have done something that does not quite follow the rules and they have to go and do it all over again?

Mr. Howard: I do not think there is any problem or any ambiguity in the rules. You have to look carefully at the definitions of "ordinary resolution" and "special resolution" in clause 2. If you are dealing with a special resolution which relates to a fundamental change, and you are going to sign a written resolution in lieu of holding a meeting, then all members must sign; there must be unanimous agreement. If, however, it is only an "ordinary resolution" matter—let us say it is an election of directors—you do not have to have unanimity; you only have to have the appropriate majority, if it is done in writing under clause 127(1)(b) and under the definition of "ordinary resolution." I do not think there is any conflict.

Mr. Scott: If that is the case, then there is no redundancy. I had read clause 127 to mean that you can have any resolution, whether "ordinary" or "special" in writing, but in all cases it must be signed by all members.

Mr. Howard: But if you read clause 127(1)(b) you will see that it qualifies that. It says:

... a meeting of members ... and signed by all the members entitled to vote at that meeting,

Thus, in theory, you could put through an "ordinary resolution."

Senator Connolly (Ottawa West): Why would you want even the majority of the members to sign, if they have just passed it?

Mr. Howard: We are assuming there is no meeting at all.

Senator Connolly (Ottawa West): You have just quoted clause 127(1)(b)—

Mr. Howard: The members are entitled to vote at that meeting, if a meeting had been held.

Senator Molson: That is, every member, in that case?

Mr. Howard: Every voting member, yes.

Senator Molson: What is the difference between (a) and (b) in that aspect?

[Traduction]

Le président: C'est votre opinion. Cela ne fera peut-être pas de tort, mais vous pourriez selon moi justifier beaucoup de choses à partir de là.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Risque-t-il d'y avoir une certaine confusion?

Le sénateur Flynn: Qui pourrait se tromper?

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Le secrétaire d'une société par exemple. Cet article peut nous sembler prêter à confusion, mais cela n'a peut-être pas beaucoup d'importance. Par contre, la situation est tout autre si les personnes induites en erreur sont celles qui doivent établir ces résolutions pour des questions importantes et qui pourraient se rendre compte lorsqu'elles s'adresseraient au ministère qu'elles n'ont pas suivi le règlement à la lettre et qu'elles vont devoir tout recommencer.

M. Howard: Je ne pense pas que le règlement pose certains problèmes ou soit ambigu. Il suffit de lire attentivement les définitions de «résolution ordinaire» et de «résolution spéciale» à l'article 127. Si nous envisageons le cas d'une résolution spéciale, qui porte sur un changement fondamental, et que vous signiez une résolution écrite plutôt que de tenir une réunion, les sociétaires doivent alors signer celle-ci et il faut qu'il y ait consentement unanime. Toutefois, s'il s'agit d'une question pour laquelle on a recours à une «résolution ordinaire»—disons relative à la nomination des administrateurs—l'unanimité n'est pas requise; il suffit simplement d'obtenir la majorité voulue, pour les résolutions écrites signées en vertu de l'alinéa 127(1)b) et conformes à la définition de «résolution ordinaire». Je ne pense pas qu'il y ait là de source d'ambiguïté quelconque.

M. Scott: Si c'est le cas, il n'y a aucun double emploi. Je pensais que selon l'article 127, on pouvait avoir une résolution «ordinaire» ou «spéciale» écrite, mais que dans tous les cas, celle-ci devait être signée de tous les sociétaires.

M. Howard: Mais si vous lisez l'alinéa 127(1) vous verrez qu'il en diminue la portée. Le voici:

... signée de tous les sociétaires habiles à voter en l'occurrence lors de l'assemblée, ...

En théorie donc vous pourriez écrire par l'intermédiaire d'une résolution ordinaire.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Pourquoi tenez-vous à ce que la majorité des membres signent s'ils viennent de l'adopter?

M. Howard: Nous supposons qu'il n'y a pas eu d'assemblée.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Mais vous venez de citer l'alinéa 127(1) ...

M. Howard: Les sociétaires ont le droit de voter lors de cette assemblée si elle avait eu lieu.

Le sénateur Molson: Vous voulez dire que chaque sociétaire est habilité à voter dans ce cas?

M. Howard: Chaque sociétaire qui en le droit, oui.

Le sénateur Molson: Quelle différence y a-t-il entre les alinéas a) et b) à ce sujet?

[Text]

Senator Cook: It has to be unanimous.

The Chairman: I think we shall have to look at it.

Mr. Howard: It says "signed by all the members." That is what is troubling Mr. Scott. There is that kind of overlap, but I do not think there is any serious ambiguity.

Mr. Scott: I was not suggesting ambiguity, but redundancy.

Mr. Howard: There is a little bit of overlap.

Mr. Scott: The next one is item number four, application for incorporation. My understanding is that the application can be signed by one person. The only question I have here, Mr. Howard, is that, as I understand it, in the case of the first directors there is no obligation to deliver consents on the part of persons who will be the first directors; and since they are not required to sign the application, is it not possible that you could end up with an application being filed signed by the "promoter" of the charity or non-profit corporation, and a list of directors attached, and where the directors, because they did not have to sign anything—either a consent or an application—on becoming directors of a corporation essentially disagreed with the objects? Someone might telephone Senator Molson and say "Will you be a director of such and such a foundation that we are starting?" And he says "I will certainly give consideration to it." The next thing he knows, the company is incorporated and he is a director. The question is not whether it makes sense to have one person sign the application, but whether, if you are going to have that, there should not be some consent requirement so that the directors do not end up saying "If I had known that these were the objects, I would not have associated myself with them."

Mr. Howard: Nothing on earth prevents anybody, incorporating under this or any other corporation law, from just signing the documents. In short, there is no way we, actually administering these corporation laws, can go out and verify signatures. We could, of course, require various kinds of affidavits, as we used to under these laws, and a lot of other formalities, to establish that people have consented to be directors, and so on. We have never found any reason for that formality. It is difficult to anticipate fraud; it is even more difficult, from a government office, to block it. If people want to perpetrate fraud, they will do so. They will forge signatures, they will forge consents, they will even forge affidavits. We have never had a serious problem with that.

Senator Flynn: What would be the result if someone were made a director, but he did not want to be, and resigned? What difference does it make to the status of the corporation?

Mr. Howard: None whatever. He would just absolve himself, under this act, from liability as a director. If he found out that he was a director and acquiesced in it, then he would expose himself, of course, to some liability as a director.

Senator Flynn: He would have to prove that he never agreed to become a director.

The Chairman: He may have agreed, but let us assume he would have no information as to—

[Traduction]

Le sénateur Cook: Le vote doit être unanime.

Le président: Je crois que nous devrions étudier cette question.

M. Howard: L'article stipule: «Signée de tous les sociétaires», et c'est ce qui inquiète M. Scott, car il y a en anglais, une répétition qui à mon avis ne crée aucune ambiguïté sérieuse.

M. Scott: Je ne parlais pas d'ambiguïté, mais de tautologie.

M. Howard: Il en existe en effet un peu.

M. Scott: Vient ensuite le numéro 4: la demande de constitution en corporation. Si je comprends bien, il suffit qu'une seule personne la signe. La seule question que j'ai à poser à ce sujet, monsieur Howard, c'est que selon moi les premiers administrateurs ne sont pas tenus de faire connaître leur consentement; et puisqu'on n'exige pas qu'ils signent la demande, ne pourrait-on pas se retrouver devant une demande signée par un «fondateur» de société à but non lucratif ou de bienfaisance, et d'une liste d'administrateurs qui, n'ayant rien eu à signer, ni consentement ni demande, sont en profond désaccord avec les objectifs de la société au moment où ils en deviennent les administrateurs? Quelqu'un peut appeler le sénateur Molson et lui dire: «Acceptez-vous de devenir un des administrateurs de telle ou telle société que nous voulons créer?» S'il répond: «Je vais y réfléchir», la première chose qu'il sait c'est que la société a été constituée en corporation et qu'il en est un des administrateurs. Il ne s'agit pas de savoir s'il est raisonnable qu'une personne signe la demande, mais plutôt, en prenant pour acquis que vous voulez procéder de cette façon, de savoir s'il ne faudrait pas exiger un certain consentement pour éviter que les administrateurs ne disent: «Si j'avais su que tels étaient vos objectifs, je ne m'y serais pas associé».

M. Howard: Rien n'empêche quiconque, qui désire créer une société en vertu de cette loi sur les sociétés ou de toute autre loi, de signer les documents. Somme toute, nous, administrateurs de ces lois sur les sociétés, ne pouvons pas vérifier les signatures. Nous pourrions évidemment exiger des déclarations sous serment, comme nous le faisons conformément à ces lois, et beaucoup d'autres formalités, pour certifier que les intéressés ont consenti à être administrateurs, etc. Nous ne voyons pas pourquoi nous procéderions à cette formalité. Il est difficile d'anticiper les fraudes; il est encore plus difficile de les contrecarrer quand on est dans un bureau du gouvernement. Si les gens veulent tricher il le feront. Ils falsifieront des signatures, des consentements, et même des déclarations sous serment. Nous n'avons jamais eu de problèmes graves à ce sujet.

Le sénateur Flynn: Que se passerait-il si quelqu'un était nommé administrateur sans le vouloir et démissionnait? La position de la société s'en trouvait-elle modifiée?

M. Howard: Pas du tout. Celui-ci se dégagerait, en vertu de cette loi, de ses responsabilités en tant qu'administrateur. S'il était nommé administrateur et y consentait, il devrait évidemment assumer ses responsabilités.

Le sénateur Flynn: Il devrait prouver qu'il n'a jamais consenti à être nommé administrateur.

Le président: Il peut avoir consenti, mais supposons qu'il ne savait pas...

[Text]

Senator Flynn: Well, he should not have.

The Chairman: Well, one way of protecting him is to require him to consent.

Senator Flynn: Well, he should not, I think. You are not going to take everybody by the hand and say, "Well, if you acquiesce in becoming a director you should look at the documents." It is his own business. If he is careless, let him bear the consequences.

Senator Molson: I still do not understand why, if you are going to be a director of something, you need not sign anything. It seems to me pretty sloppy thinking to suggest that can apply for something, and appoint you and you and me as directors, and yes we have nothing to do with it at that stage, or we may not have anything to do with it.

Senator Cook: It seems to be shifting the burden of proof, does it not? That person will have to prove he did not agree. On the other hand, if you have to sign something, then the promoter has to show that you signed it, and the burden of proof is on him. If you do not sign, it is the other way round.

Senator Molson: If such a person wants to go in for forgery, that is a little farther out, but at least you could not say, "I never heard of the thing," which can happen now. It could be something you never heard of.

Senator Flynn: Yes. Mr. Howard mentioned that it could be done with a false document.

Mr. Howard: It always could have been done.

Senator Cook: But this would facilitate it.

Mr. Scott: Yes, especially with charities and non-profit corporations, in view of the liability to which directors, are, by statute, exposed; although presumably there was the same exposure at common law. I am not thinking so much of outright fraud as I am of a casual invitation of a preliminary nature being converted into a directorship without the director knowing; and I would not, certainly think of imposing the burden on the department of verifying consents.

Mr. Howard: You have incorporated how many corporations in your professional life?

Mr. Scott: Don't ask me that question. Maybe three.

Mr. Howard: All right. The first directors will be who? You, and one of your colleagues in the office?

Mr. Scott: That is the usual practice.

Mr. Howard: That is the practice in 98 per cent of these cases, and that is what we are dealing with as administrators. Yes, we are going to have 2 per cent, although we do not have that many. We have .02 per cent of these problem cases. But do we need all these empty formalities to try to deal with those? Because you really do not catch them anyway until somebody spots that his name has been misused on the document.

Senator Cook: We are not concerned with the problems of an administrator, though; we are concerned with the problems

[Traduction]

Le sénateur Flynn: Dans ce cas, il n'aurait pas dû.

Le président: On pourrait exiger son consentement, ce qui constituerait une forme de protection.

Le sénateur Flynn: A mon avis, il ne devrait pas. On ne peut pas le prendre par la main et lui dire que s'il consent à être administrateur, il devrait examiner les documents. C'est son affaire. S'il s'en fiche, il devrait en supporter les conséquences.

Le sénateur Molson: Je ne comprends toujours pas pourquoi on ne signe rien en devenant administrateur de quoi que ce soit. Il me semble un peu ridicule de penser que quelqu'un peut poser sa candidature et nommer messieurs X, Y et Z administrateurs sans que ces derniers aient un seul mot à dire au moment où cela se fait et même plus tard.

Le sénateur Cook: C'est un transfert de la charge de la preuve, n'est-ce pas? L'intéressé doit prouver qu'il n'a pas consenti à être administrateur. D'un autre côté, si vous signez quoi que ce soit, c'est l'autre qui doit montrer que vous avez effectivement signé quelque chose et il lui incombe de le prouver. Si vous n'avez pas signé, c'est le contraire.

Le sénateur Molson: Si cette personne veut fausser le document, au moins, elle ne pourra pas dire qu'elle n'en a jamais entendu parler, ce qui peut se produire à l'heure actuelle. Ce pourrait être quelque chose dont vous n'avez jamais entendu parler.

Le sénateur Flynn: Oui. M. Howard a dit qu'on pouvait le faire avec un faux document.

M. Howard: On a toujours pu le faire.

Le sénateur Cook: Mais ceci faciliterait la chose.

M. Scott: Oui, surtout pour les sociétés de bienfaisance et les sociétés sans but lucratif, compte tenu des responsabilités qui incombent, en vertu de la loi, aux administrateurs, bien que celles-ci soient probablement les mêmes en matière de droit commun. Je ne parle pas de fraudes directes, mais plutôt d'une simple invitation à occuper d'un poste qui se transformerait en nomination concrète sans que le nouvel administrateur en soit informé et je ne demanderais certainement pas au ministère de vérifier les consentements.

M. Howard: Combien de sociétés avez-vous constitué en sociétés commerciales au cours de votre vie professionnelle?

M. Scott: Je ne sais pas. Peut-être trois.

M. Howard: Bien. Qui seront les premiers administrateurs? Vous et un de vos collègues?

M. Scott: C'est ce qui se passe habituellement.

M. Howard: C'est ce qui passe dans 98 p. 100 des cas et c'est ce qui nous intéresse en tant qu'administrateurs. Donc 2 p. 100 des cas pose des problèmes, mais en réalité nous n'avons pas autant, environ .02 p. 100 de ces cas pose des problèmes. Mais avons-nous besoin de toutes ces formalités creuses pour essayer de les résoudre? De toute façon personne ne s'en rend compte jusqu'au jour où quelqu'un constate que son nom a été utilisé à tort sur un document.

Le sénateur Cook: Ce ne sont pas les problèmes d'un administrateur qui nous préoccupent. Nous nous préoccupons

[Text]

of people who unknowingly and gratuitously have been named directors, and then, all of a sudden, find that the burden of proof is on them to show that they did not agree, whereas in the other way, if they sign something, well, they are estopped, and there you are.

Mr. Howard: We incorporate several thousand corporations a year, and we have never had this problem.

The Chairman: It does not necessarily follow that because you have not had a problem we should give statutory effect to a practice of this kind in the department.

Senator Cook: A practice which could be detrimental to any citizen.

Senator Molson: Do the provisional directors today not sign anything when an application is made? Does a provisional director, today, not sign anything?

Mr. Scott: They sign the application, do they not?

Mr. Howard: The applicant for incorporation himself will sign. He will not go running around town to get the signatures of directors, nor will he do so under the Canada Business Corporations Act.

The Chairman: As I understand it here, the application can be signed in which first directors are named, but the person who signs may not be a director.

Mr. Howard: He normally will be the lawyer in the applying office, and obviously the first directors will be two or three of his colleagues in the office.

The Chairman: But he may not be a director.

Mr. Howard: That is right.

The Chairman: And it is not required that he must be a director in order to apply.

Mr. Howard: No, not at all; simply because nearly all of these applications come in through lawyers, and are handled that way, and have been for two generations.

The Chairman: Perhaps it is time to make a change.

Mr. Scott: My only feeling is this, that in a business corporation of the profit variety, the fictitious naming of directors is surely much less likely to happen than it would in the case of the charitable organization, or non-profit corporation, where there may be some merit in having certain names associated with it. It seems to me also that the only question is whether there ought to be some form of consent of a simple variety filed that does not cast any burden on the department to verify it.

Mr. Howard: It is just empty formality to us. It is just more paper that you throw on the file. We do not need it. It does not do any good, and does not protect anybody.

Mr. Scott: It might protect the director who is named as a director when the corporation is created, and who is required, when he finds out about it, to prove that he never lent his name to it, whereas, if all he had to say is, "Show me the

[Traduction]

de ceux qui, sans le savoir, ont été nommé administrateurs et qui, tout à coup, se rendent compte qu'il leur faut prouver qu'ils n'étaient pas d'accord alors que s'ils signent quoi que ce soit, c'est terminé.

M. Howard: Chaque année nous constituons plusieurs milliers de sociétés en sociétés commerciales et nous n'avons jamais rencontré ces problèmes.

Le président: Cela ne veut pas nécessairement dire que parce que vous n'avez pas rencontré de problèmes, nous devrions légaliser une pratique de ce genre dans un ministère.

Le sénateur Cook: Pratique qui pourrait nuire à l'intérêt public.

Le sénateur Molson: Les administrateurs provisoires ne signent-ils rien lorsqu'une demande est déposée?

M. Scott: Ils signent la demande, n'est-ce pas?

M. Howard: C'est la personne qui demande la constitution en société qui doit signer. Elle n'essayera pas d'obtenir les signatures des directeurs et même la Loi sur les corporations commerciales canadienne ne l'y oblige pas.

Le président: Si je comprend bien, une demande où apparaissent les noms des premiers directeurs peut être signée, mais le signataire ne doit pas nécessairement être un directeur.

M. Howard: Il s'agit normalement de l'avocat du bureau qui présente la demande et les premiers directeurs seront probablement deux ou trois des collègues de son bureau.

Le président: Mais le signataire n'est pas nécessairement un des directeurs.

M. Howard: C'est exact.

Le président: Et il n'est pas nécessaire qu'il soit directeur afin de présenter une demande.

M. Howard: Non, pas du tout parce que la majorité de ces demandes sont administrées par des avocats et c'est ainsi que l'on procède depuis deux générations.

Le président: Il est peut-être temps d'effectuer un changement.

M. Scott: Pour ma part, je crois que dans une corporation commerciale à but lucratif il est moins probable qu'on nomme des directeurs fictifs que dans le cas d'une société de bienfaisance, ou d'une société à but non lucratif, où il peut être avantageux d'associer à la corporation le nom de personnes bien connues. Le seul problème, il me semble, c'est de décider s'il est nécessaire de prévoir la signature d'une formule de consentement que le ministère ne serait pas tenu de vérifier.

M. Howard: Ce n'est qu'une formalité pour nous. Ce ne sont que des documents qui bourrent les dossiers. Nous n'en avons pas besoin. Ils ne servent à rien et ne protègent personne.

M. Scott: Ils pourraient protéger le directeur nommé lors de la création de la société et qui se voit obligé, lorsqu'il en est averti, de prouver qu'il n'a jamais consenti à prêter son nom. Tandis que s'il n'avait qu'à dire: «Montrez-moi la formule de

[Text]

consent that was filed, then I will tell you whether that is my signature or not," that would take care of the problem. Anyway, that is all I had on that.

Senator Flynn: May I come back to 127(1)(a)? I was wondering if you would delete the words in the third line of subsection (a), "at a meeting of members." Would it not be clear that what you intend to do is as if a meeting had been held and say "... a resolution in writing signed by all the members entitled to vote on that resolution." That is clear. You do not have to have the words "at a meeting of members" continuing with, "is as valid as if it had been passed at a meeting of the members." If you were to delete the words, "at a meeting of members," you would certainly clarify the intention there.

Mr. Howard: This has been redrafted 20 times. It is the language of the Canada Business Corporations Act. A great many opinions have been rendered on this language already. I would be willing to change it now, but we would have to call Bill S-2 back in order to bring it into line with this wording. There is some overlapping, but it has not caused much confusion.

Senator Flynn: At first reading, it does.

Mr. R. L. du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel: How would you justify taking out, "at a meeting of members" at line 10, and leaving it in at line 11 and line 15?

Senator Flynn: Oh, I would take it out in (b), too, of course.

Mr. du Plessis: In both places?

Senator Flynn: Oh, yes. If I solve (a) I have to solve (b).

Mr. du Plessis: Wouldn't voting normally take place at a meeting?

Senator Flynn: If you say "entitled to vote," it means they are entitled to vote. At that point all you have to decide is that they are entitled to vote.

Mr. du Plessis: Except that you do have the following phrase, "as if it had been passed at a meeting of members," and in that case you do need the expression "at a meeting of members."

Senator Flynn: You say, though, "All the members entitled to vote," sign, and it is just as if they had approved it at a meeting.

The Chairman: It is just as effective.

Mr. du Plessis: So you need it in both places, or, at least, in the second place.

Senator Flynn: I do not think so.

Mr. Howard: Admittedly there is some overlap, but out of an abundance of caution we just left it there.

The Chairman: Well, now, this is the second time, Mr. Howard. Earlier, on another clause, there was some indication by you that there may be redundancy, but that it would not

[Traduction]

consentement qui a été déposée et je vous dirai si je l'ai signée ou non», cela réglerait le problème. C'est tout ce que j'ai à dire à cet égard.

Le sénateur Flynn: Est-ce que je peux revenir à l'alinéa 127(1)a)? Je me demande si vous pourriez supprimer, à la troisième ligne de l'alinéa a) «at a meeting of members». N'est-ce pas suffisant de dire: «... a resolution in writing signed by all the members entitled to vote on that resolution.» C'est clair. Il n'est pas nécessaire d'ajouter «at a meeting of members» et «is as valid as if it had been passed at a meeting of the members». Si vous supprimiez la locution «at a meeting of members», l'intention en serait d'autant plus claire.

M. Howard: Ce texte a été modifié 20 fois. C'est le langage de la Loi sur les corporations commerciales. De nombreuses opinions concernant le libellé ont déjà été exprimées. J'accepterais bien de le modifier maintenant mais il faudrait alors rappeler le bill S-2 pour qu'il puisse être uniformisé. Les idées se recoupent mais le sens est suffisamment clair.

Le sénateur Flynn: A première lecture, ce n'est pas du tout clair.

M. R. L. du Plessis, C.R., secrétaire légiste et conseiller parlementaire: Comment justifieriez-vous la suppression de "at a meeting of members" à la ligne 10, si vous laissez la locution aux lignes 11 et 15?

Le sénateur Flynn: Je la supprimerais à l'alinéa b) aussi, c'est évident.

M. du Plessis: Aux deux endroits?

Le sénateur Flynn: Oui, si je la supprime à l'alinéa a), je dois la supprimer à l'alinéa b).

M. du Plessis: Est-ce que le vote ne se déroule pas normalement lors de l'assemblée?

Le sénateur Flynn: Si vous dites "entitled to vote", cela signifie qu'ils ont le droit de voter. Il suffit de décider s'ils ont qualité d'électeur.

M. du Plessis: Sauf que nous devons tenir compte de la locution suivante: «as if it had been passed at a meeting of members», et dans ce cas là il faut garder la locution «at a meeting of members.»

Le sénateur Flynn: Mais vous dites que «all the members entitled to vote» signent, et c'est comme s'ils avaient donné leur assentiment lors d'une assemblée.

Le président: Cela a le même effet.

M. du Plessis: Il faut donc garder la locution, au moins dans le deuxième passage où elle apparaît.

Le sénateur Flynn: Je ne le crois pas.

M. Howard: Il faut admettre que les idées se recoupent, mais, par excès de caution, nous n'avons pas modifié le libellé.

Le président: Nous en venons maintenant au deuxième point, monsieur Howard. Plutôt, lorsque nous parlions de l'autre article du bill, vous avez dit qu'il y avait peut-être

[Text]

hurt. Now we have another situation where there may be some overlapping, and the suggestion again is that it will not hurt to leave it there. We may, before we are through, have built up quite a list.

Mr. Howard: It could be. As I say, what we are talking about is polishing these acts. As you know, we have been a couple of years with this now, dealing with literally hundreds of questions, and this committee has made 50 or 60 amendments, in addition to the others that have been recommended. I have no doubt we could keep on polishing this document forever. It is a long, complicated document. But I do not want to digress. We were talking about the application for incorporation, and this business of directors' signatures.

As I say, to us it is an empty formality. As I mentioned to Mr. Scott, nearly all of the applications that come in are signed by lawyers. The first directors are lawyers, very commonly. They go through their organizational meeting and then the real directors are elected at that stage.

The Chairman: Who signs the application?

Mr. Howard: The applicant lawyer signs the application.

Mr. du Plessis: Would it then not be a question of having faith in the lawyer, having confidence in the lawyer who signs the application? In that case you do not need the signatures of the directors. If this is being handled by a lawyer, if the lawyer is a party to any fraud, he is subject to the penalties that all lawyers are subject to if they practise law in a wrong way.

Senator Cook: Without making too big an issue of it—you are opening the doors both ways. Now you are making it possible for one person to sign?

Mr. Howard: Yes.

Senator Cook: Not two or three persons, but one person. Secondly, you are putting no obligation on that person to get consent. So, apart from any loss on that side, you could easily find yourself on the board of a charity the objects of which you entirely disapprove; and even though you may not be under any liability you certainly would be laughed at. There are so many political and so many other issues today which people take different views on, that to my mind making the one promoter—it is now one promoter—under the obligation of getting in writing consents to sign, does not seem to me to be a great obstacle. I am not thinking of the department at all, I am thinking about the people outside. It does not seem to be a great obstacle in the way of incorporation, and it would be a little protection to the people whose names might be innocently misused—innoctently, as far as they are concerned.

Senator Flynn: It could be misused after incorporation. They could replace the first directors by others, without having obtained the explicit consent.

Mr. Howard: Exactly.

Senator Macnaughton: How many cases of this have you had in the past?

[Traduction]

redondance mais que ce n'était pas très grave. Nous avons un autre cas où il y a peut-être recouplement et vous dites que ce n'est pas grave, de laisser la locution. Il se peut que nous ayons une longue liste avant d'avoir fini.

M. Howard: C'est possible. Comme je l'ai dit, nous tentons de parfaire le libellé de ces lois. Comme vous le savez, voilà plusieurs années que nous y travaillons: nous avons étudié des centaines de questions, le Comité a apporté cinquante ou soixante modifications, sans parler de toutes celles qui ont été recommandées. Nous pourrions signoler ce document indéfiniment. C'est un document très long et très complexe. Je ne veux pas m'écarter du sujet. Nous parlions des demandes de constitution, de la nécessité de faire signer les directeurs.

Comme je l'ai dit, il s'agit pour nous d'une formalité inutile. Comme je l'ai dit à M. Scott, presque toutes les constitutions en corporation présentées sont signées par des avocats. Les premiers directeurs sont très souvent des avocats. Ils se rendent à leur réunion d'organisation au cours de laquelle ils élisent les véritables directeurs.

Le président: Qui signe la demande?

M. Howard: L'avocat qui la présente.

M. du Plessis: Ne s'agirait-il pas alors d'une question de confiance en l'avocat qui signe la demande? Dans ce dernier cas, vous n'avez pas besoin des signatures des directeurs. Si c'est un avocat qui s'en occupe, si un avocat a participé à une fraude quelconque, il est exposé aux mêmes peines que tous les avocats qui pratiquent le droit incorrectement.

Le sénateur Cook: Sans en faire une question trop importante,—vous ouvrez les portes dans les deux sens. Il est maintenant possible qu'une seule personne signe?

M. Howard: Oui.

Le sénateur Cook: Pas deux ou trois personnes, mais une seule. Deuxièmement, vous n'obligez aucunement cette personne à obtenir un consentement. Donc, à part toute perte de ce côté, vous pourriez facilement siéger au conseil d'administration d'un organisme charitable dont vous désapprouvez entièrement les objectifs; et même si vous n'en étiez pas responsable vous seriez certes l'objet de moqueries. Il y a tellement de questions politiques et autres au sujet desquelles les gens diffèrent d'opinions qu'à mon avis obliger le proposeur—puisqu'il s'agit maintenant d'un proposeur—à obtenir des consentements écrits pour signer ne me semble pas un grand obstacle. Je ne pense pas du tout au ministère, mais bien plutôt aux gens de l'extérieur. Cela ne semble pas un grand obstacle en ce qui concerne la constitution en société et il s'agirait d'une bien piètre protection pour les personnes dont les noms pourraient être mal employés tout à fait innocemment—du moins en ce qui les concerne.

Le sénateur Flynn: On pourrait en faire un mauvais usage après la constitution en corporation. On pourrait remplacer les premiers directeurs par d'autres sans avoir à obtenir de consentements explicites.

M. Howard: Exactement.

Le sénateur Macnaughton: Combien de cas avez-vous eus dans le passé?

[Text]

Mr. Howard: None.

Mr. Scott: That is the business of lawyers—academic subjects. My feeling is that there is possibly a difference between a charitable organization and a business corporation. I cannot imagine a business corporation, somebody listing fictitious directors, but in a charitable organization, theoretically it could happen.

Senator Molson: I do not know about fictitious, but I am perfectly certain that it is relatively common practice to list people who have not been properly briefed in these organizations. I think that is going on every day. To the extent that it is a simple exercise, I think that those people are at least as entitled to protection as anyone else.

The Chairman: On Senator Flynn's suggestion, I do not think I would be too happy with it, that is, that if someone gets named as a director, in an application signed by someone who is not a director, he does not know anything about it, until, say, after the incorporation takes place. This applicant, who would control the situation, could remove that person, so he would be on it and off it and not know anything about it.

Senator Flynn: That is so, too.

The Chairman: It seems an extraordinary thing.

Senator Flynn: There is no difference.

The Chairman: He is not hurt.

Senator Flynn: By a list of directors in the application or after the application, there is no difference.

The Chairman: I think there might be.

Senator Flynn: Misuse of the name in both cases.

Senator Molson: In the Canada Business Corporations Act, the incorporation application is not signed. The directors initial the original application. Is there any signature, except that of an applicant there who lists the directors—or what is the practice?

Senator Macnaughton: In the present law?

Senator Molson: I suppose we should deal with the proposed law and not go under the Canada Business Corporations Act. If I want to form a business corporation under that law, the new law, can I apply for it and put the names of all you gentlemen on it and say that this is my list of directors—without getting any signatures from anybody?

Mr. Howard: In theory you could do that, yes.

Senator Molson: Does the law permit it? That is what I am asking.

Mr. Howard: The law does not prohibit it, but it does not mean anything. That is to say, in the wording of the Canada Business Corporations Act right now, the application for incorporation comes in, it is signed by, say, Mr. Scott as the applicant and probably in the company notice of directors he

[Traduction]

M. Howard: Aucun.

M. Scott: C'est le travail des avocats—des sujets classiques. J'ai l'impression qu'il y a peut-être une différence entre une organisation charitable et une entreprise commerciale. Je ne peux m'imaginer comment au sein d'une entreprise quelqu'un puisse donner une liste de directeurs fictifs, mais dans une organisation charitable, cela pourrait théoriquement arriver.

Le sénateur Molson: Je ne connais rien au sujet des noms fictifs, mais je suis tout à fait convaincu qu'il est très rare qu'on donne une liste de personnes qui n'ont pas été embauchées comme avocats dans ces organisations. Je crois que cela se produit tous les jours. Dans la mesure où il s'agit d'un problème simple, je crois que ces personnes ont au moins autant que quiconque droit à la protection.

Le président: Quant à la suggestion du sénateur Flynn je ne crois pas qu'elle me convienne, c'est-à-dire que si quelqu'un était nommé directeur, dans une demande signée par quelqu'un qui n'est pas un directeur, il n'en sait rien tant que, disons, la constitution en corporation n'a pas été effectuée. Le postulant, lequel contrôlerait la situation, pourrait retirer le nom de cette personne de sorte qu'elle ne saurait même pas qu'on porte son nom sur la liste ni qu'on l'en supprime.

Le sénateur Flynn: C'est exactement le cas.

Le président: Cela me surprend quelque peu.

Le sénateur Flynn: Il n'y a aucune différence.

Le président: Il ne subit aucun préjudice.

Le sénateur Flynn: L'envoi d'une liste d'administrateurs lors de la présentation de la demande ou après celle-ci, ne fait aucune différence.

Le président: Je crois qu'il pourrait y en avoir une.

Le sénateur Flynn: Fausse représentation dans les deux cas.

Le sénateur Molson: La Loi sur les corporations commerciales canadiennes n'exige pas que la demande de constitution en société soit signée. Les administrateurs n'ont qu'à apposer leurs initiales sur la copie originale. D'autres personnes que le postulant qui énumère le nom des administrateurs doivent-elles signer la demande? Quelle est la pratique?

Le sénateur Macnaughton: En vertu de la loi actuelle?

Le sénateur Molson: Je suppose que nous devrions nous en tenir à la loi proposée et non nous reporter à la Loi sur les corporations commerciales canadiennes. Si je désire constituer une société commerciale aux termes de la nouvelle loi, puis-je soumettre une demande et donner vos noms comme administrateurs sans obtenir la signature de quiconque?

M. Howard: En théorie, vous pourriez le faire.

Le sénateur Molson: Est-ce que la loi le permet? Voilà ma question.

M. Howard: La loi ne l'interdit pas, mais cela ne signifie rien. Aux termes de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, la demande de constitution en société est signée par M. Scott, par exemple, qui est le postulant et seul son nom figurera probablement dans la liste des administrateurs s'il ne nomme pas quelqu'un pour les remplacer.

[Text]

will be mentioned as the only director—or he may name somebody else in his office.

Senator Flynn: He does not have to list his directors?

Mr. Howard: Yes, a notice of directors must come with the application.

Senator Flynn: It must be given, when the application comes in.

Senator Molson: But those directors have no part in the application? They do not sign anything?

Mr. Howard: Normally, they do not sign anything. As a practising lawyer, if you do not want your name on the application, you might call your principals together and tell them that they must sign the application and must agree to their names being put on as the first directors. That would be an exceptional case.

The Chairman: If you stipulate for three directors in the application, then you have to name three? Isn't that right?

Mr. Howard: If your articles require three directors, yes, but then you would normally name yourself and a couple of other lawyers or secretaries.

Senator Molson: Do the couple of other lawyers sign?

Mr. Howard: No, only one person signs.

Senator Molson: Then only one person acknowledges being on the corporation as a director?

Mr. Howard: Yes.

The Chairman: Then, they may not be a director.

Senator Cook: But if you file the incorporation and you name three other people as directors, do they have to sign anything?

Mr. Howard: No.

Senator Cook: At all?

Mr. Howard: No.

Senator Cook: So you could name the Prime Minister and the Minister of Justice?

Mr. Howard: Yes, of course. Any ongoing corporation could name the Prime Minister or, for example, could purport to elect the Prime Minister at any meeting. They can nominate him. They could purport to elect him. Of course, he would decline later and move to be disqualified. It just has not occurred. I have read some 19th century English cases where persons' names were used and they were fictitious directors and of course when that happened they denied liability, after the event, arguing that they had never heard of the corporation or did not know anything about it or that their names were used. That could happen, and we have no way to preclude that.

[Traduction]

Le sénateur Flynn: Il n'est pas tenu d'énumérer les administrateurs de sa société.

M. Howard: Oui, un avis énumérant le nom des administrateurs doit accompagner la demande.

Le sénateur Flynn: En effet.

Le sénateur Molson: Mais ces administrateurs n'ont rien à avoir avec la demande? Ils n'ont pas à y apposer leur signature?

M. Howard: Normalement, ils n'ont pas à le faire. En tant qu'avocat, si vous ne désirez pas que votre nom apparaisse sur la demande, vous pourrez réunir vos administrateurs pour leur demander de signer la demande et d'accepter que leurs noms figurent comme premiers administrateurs. C'est un cas exceptionnel.

Le président: Si vous avez dit dans votre demande que votre société aurait trois administrateurs, vous devez nommer ces trois personnes, n'est-ce pas?

M. Howard: Oui, si votre règlement exige trois administrateurs, mais dans ce cas vous vous nommerez habituellement à ce poste ainsi que deux autres avocats ou secrétaires.

Le sénateur Molson: Les deux autres avocats doivent-ils signer la demande?

M. Howard: Non, seule une personne doit la signer.

Le sénateur Molson: Alors, seule une personne reconnaît être un administrateur de la société?

M. Howard: Oui.

Le président: Il se peut donc que les autres personnes ne soient jamais nommées administrateurs.

Le sénateur Cook: Si vous soumettez la demande de constitution en société et que vous nommiez trois autres personnes comme administrateurs, doivent-elles signer un document quelconque?

M. Howard: Non.

Le sénateur Cook: Elles n'ont rien à signer?

M. Howard: Non.

Le sénateur Cook: Vous pourriez donc nommer le premier ministre et le ministre de la Justice?

M. Howard: En effet. Toute société pourrait nommer le premier ministre ou, par exemple, proposer d'élire le premier ministre lors d'une réunion. Elles pourraient le nommer ou proposer de l'élire. Il déclinerait bien sûr leur offre et demanderait à ce qu'on élise quelqu'un d'autre à sa place. Cela ne s'est jamais produit. J'ai lu quelques cas de jurisprudence anglais datant du 19^e siècle où des noms de personnes avaient été utilisés comme administrateurs fictifs. Ces personnes ont évidemment refusé par la suite toute responsabilité alléguant qu'elles n'avaient jamais entendu parler de cette société et qu'elles ignoraient qu'on avait utilisé leur nom. Cela pourrait se produire et il n'y a aucun moyen de l'empêcher.

[Text]

Senator Flynn: Either at the election or later on?

Mr. Howard: Later on.

Senator Cook: Then the only proposed change in the bill, from the existing act, is to permit one person to incorporate?

Mr. Howard: Yes, sir.

Senator Flynn: If only one person applied—

The Chairman: That provision now is in the Canada Business Corporations Act, is that not so?

Mr. Howard: Yes.

The Chairman: And all you are doing is applying the same provision in this bill?

Mr. Howard: That is correct.

Senator Cook: In the bill or in the act?

The Chairman: In Bill S-3. I say that that provision is already in the Canada Business Corporations Act.

Mr. Howard: Which has been operative for some two years.

Senator Molson: And has presented no problems, as you say, of this sort. It has presented no problems?

Mr. Howard: No problems. I would not want to go into detail on this, but our assumption on these statutes is that if somebody does misuse these simple formalities, we have investigative powers that we can use to go after them. We will go to Revenue, if it is a charitable corporation, and tell them that there is some fraud. We can also move to liquidate and dissolve the corporation immediately. We can also recommend to Revenue that they withdraw all tax privileges. And they can withdraw the privileges. Those are the constraints we have in regard to charitable corporations.

Senator Molson: I think we have clarified the point.

The Chairman: We move to the next point.

Mr. Scott: The next question I have to deal with is in clause 19, corporation records. As I understand it here, the act requires records to be kept of all the meetings of all committees of a corporation, not just the directors meetings and committees which are empowered by the board to exercise the authority of the board. Is that correct? In other words, you could have an *ad hoc* committee which, under the wording of clause 19, would have to keep minutes, but could not simply meet and report orally to the board.

Mr. Howard: Basically, that is what the law requires.

Mr. Scott: My question on that was, if you assume it is a very small charity, a very modest undertaking which is only incorporated to meet a provincial requirement because there is going to be some funding, is that not a somewhat unrealistic burden to impose? In other words, every conceivable little

[Traduction]

Le sénateur Flynn: Lors de l'élection, ou plus tard?

M. Howard: Plus tard.

Le sénateur Cook: Alors, la seule modification proposée dans le projet de loi vise à permettre à une seule personne de constituer une société?

M. Howard: C'est exact, monsieur.

Le sénateur Flynn: Si une seule personne a présenté une demande—

Le président: La disposition appropriée se trouve dans la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, non?

M. Howard: Oui.

Le président: Et tout ce que vous faites, c'est d'appliquer la même disposition au présent projet de loi?

M. Howard: C'est exact.

Le sénateur Cook: Au projet de loi ou à la loi?

Le président: Au bill S-3. Je dis que cette disposition figure déjà dans la Loi sur les corporations commerciales canadiennes.

M. Howard: Laquelle est en vigueur depuis quelque deux ans.

Le sénateur Molson: Et n'a posé, comme vous dites, aucun problème de ce genre?

M. Howard: Aucun. Je ne voudrais pas m'étendre sur ce sujet, mais en ce qui concerne les statuts, nous présumons que si quelqu'un utilise ces pouvoirs ou ces simples formalités à mauvais escient, nous avons des moyens de le poursuivre. S'il s'agit d'une société de bienfaisance, nous prévenons le ministère du Revenu qu'il y a fraude. Nous pouvons également proposer la liquidation ou la dissolution immédiate d'une société. Nous pouvons aussi recommander au ministère du Revenu de lui retirer tout avantage fiscal, ce qu'il peut faire. Ce sont là les restrictions que nous avons en ce qui concerne les sociétés de bienfaisance.

Le sénateur Molson: Je pense que nous avons éclairci ce point.

Le président: Passons à la question suivante.

M. Scott: Le prochain point dont je veux parler concerne l'article 19, soit les livres d'une société. Si je ne m'abuse, la loi exige que la société tienne des livres sur toutes les assemblées de ses divers comités, et non seulement sur les assemblées des administrateurs et celles des comités habilités par le conseil d'administration à exercer les pouvoirs de ce dernier. Est-ce exact? Autrement dit, aux termes de l'article 19, un comité spécial aurait à tenir des livres sur ses procès-verbaux, et non seulement à présenter au conseil d'administration un rapport verbal de ses réunions.

M. Howard: C'est fondamentalement ce que la loi exige.

M. Scott: S'il s'agit d'une très petite société de bienfaisance, d'une modeste entreprise constituée uniquement pour satisfaire à une exigence provinciale et pour obtenir des fonds, ce fardeau qu'on impose ne manque-t-il pas quelque peu de réalisme? Autrement dit, tout petit comité d'un conseil d'ad-

[Text]

committee of the board that might undertake something on behalf of the board has to keep statutory minutes, in effect.

Mr. Howard: I cannot perceive it as a problem. In the dealings I have had with corporations, and they have been very extensive, if what they are carrying on is so unimportant that it does not even have to be documented by minutes, I suggest they should not form, they should not meet, and they cannot make decisions.

Mr. Scott: I am concerned with the situation where you have a board of a charity who says, "We are going to strike a little three-man committee to explore the parking situation around the building." I am not concerned about a highly sophisticated organization that has the secretarial services to do this. This is fodder for the lawyer when he says, "All right, where are the minutes of the meetings, and were there any other committees?" "Yes, there was a little parking committee." "Where are the minutes of that meeting?" In other words, should there be a limit on the type of committee that is required to keep minutes? It should be a committee that has the equivalent authority of the board delegated to it by the board.

The Chairman: You mean to make decisions rather than just report?

Senator Flynn: It seems to me that this is the interpretation that we should give to this. That is, that this small committee is only to investigate and report to the board for the decision of the board, and it has no authority. I do not think you should consider it as an official committee.

Mr. Howard: The difficulty with a hypothetical question is that the decision being made is so trivial no one would keep a record of it.

Senator Flynn: If the directors ask one member to do a certain job and report, I do not think this should be interpreted as a committee which should have minutes.

Mr. Scott: I look at the wording in the bill and it says, "any committee". You could strike a little committee to make some inquiries about the habits of the executive director of the charity or something that could burgeon into a serious problem and where a third party is seeking to get the committee meeting minutes.

Senator Flynn: If the committee has made a decision with the authority of the board, I agree, but if that committee does not make the decision, no third party is affected by that.

Senator Cook: It all depends on whether you look at the minutes as a kind of day-to-day account of what took place, or look at the minutes as a record of decisions. I look upon minutes as a record of decisions.

Senator Flynn: If you negotiate a contract, and the committee has the power to sign this contract, I think you would require minutes.

[Traduction]

ministration qui pourrait entreprendre un projet au nom de ce dernier doit tenir des livres ou figurent ses procès-verbaux.

M. Howard: Je ne perçois pas cela comme un problème. J'ai eu très souvent affaire à des sociétés, et si l'activité de l'une d'entre elles est vraiment peu importante et qu'elle n'a même pas à figurer dans les procès-verbaux, à mon avis, cette société ni ne devrait pas se constituer comme telle, ni se réunir et elle ne peut prendre de décisions.

M. Scott: Ce qui me préoccupe, ce sont les cas où le conseil d'administration d'une société de bienfaisance dit: «Nous allons former un petit comité de trois personnes pour étudier la question du stationnement autour du bâtiment.» Je ne me soucie guère des vastes organisations dotées de tous les services de secrétariat nécessaires. L'avocat joue son jeu quand il dit: «Très bien, où sont les procès-verbaux des réunions, et y a-t-il eu d'autres comités?» «Oui, un petit comité sur la question du stationnement». Alors où sont les procès-verbaux de ces réunions? Autrement dit, devrait-il y avoir une limite quant au type de comité devant tenir des procès-verbaux? Je pense notamment à un comité auquel le conseil d'administration aurait délégué son autorité.

Le président: Vous voulez dire prendre des décisions plutôt que de faire des rapports?

Le sénateur Flynn: Il me semble que c'est l'interprétation que nous devrions donner à cette disposition. C'est-à-dire que ce petit comité n'est formé que pour faire enquête et présenter son rapport au conseil d'administration qui doit prendre sa décision par la suite, mais le comité n'a aucun pouvoir. Je ne pense pas que l'on puisse le considérer comme un comité officiel.

M. Howard: Le problème avec une question hypothétique, c'est que la décision qui est prise est tellement peu importante qu'on ne l'inscrit nulle part.

Le sénateur Flynn: Si les directeurs demandent à un sociétaire d'effectuer un certain travail et de produire ensuite un rapport, je ne pense pas que l'on puisse croire qu'il y a eu formation d'un comité qui doit rédiger un procès-verbal.

M. Scott: Dans le projet de loi, on dit «ses comités». On peut former un petit comité qui étudiera les habitudes du directeur exécutif de la société de bienfaisance ou autre chose susceptible de causer un problème grave; il se peut aussi qu'une tierce partie essaie d'obtenir des renseignements grâce au procès-verbal du comité.

Le sénateur Flynn: Si le comité prend une décision avec l'autorisation du Conseil d'administration, je suis d'accord, mais si ce comité ne prend pas de décision, aucune tierce partie ne devrait pouvoir s'ingérer là-dedans.

Le sénateur Cook: Tout dépend si vous considérez le procès-verbal comme un genre de compte rendu quotidien ou plutôt comme un registre des décisions qui sont prises. Moi, j'opte plutôt pour la deuxième option.

Le sénateur Flynn: Si un comité est autorisé à négocier et à signer un contrat, je pense que l'on doit à ce moment-là rédiger un procès-verbal.

[Text]

The Chairman: Yes, that is the difference between decision-making and simple reporting power.

Senator Flynn: I think you have to interpret this as a committee which has the power to make decisions. That is the only way I would interpret it.

The Chairman: There should be some clarification here.

Senator Flynn: Not necessarily, because you keep minutes of what may affect a company or affect a third party.

The Chairman: You may explore putting that provision in the bylaw.

Senator Molson: What is the clause?

Mr. Scott: It is 19.2. It says:

In addition to the records described in subsection (1), a corporation shall prepare and maintain adequate accounting records and records containing minutes of meetings and resolutions of the directors and any committee thereof.

So perhaps Senator Flynn is right, the resolution qualifies the word "committee".

Mr. Howard: That is certainly the intention of this clause. We are talking about recording material management decisions.

Mr. Scott: Clause 20, deals with disclosure where you are dealing with a non-profit membership corporation. There were questions raised by boards of trade and others as to whether it made sense that, in the case of a non-profit membership corporation, these records, including membership lists, should be made available to creditors. I take it, Mr. Howard, that this is the equivalent of the Canada Business Corporations Act provisions. I would just like to hear your view as to why you should carry over exactly the same provision in the case of non-profit membership corporations.

Mr. Howard: As was raised in this meeting earlier, on questioning some of the witnesses who criticized clause 20, a creditor of a corporation, unless he is a very naïve creditor, has the power through his loan contract to go in and examine records or require reports from the corporation. As a result, under clause 20, "creditor" does not mean very much. It would only apply to the creditor who does not have power under the loan contract to go in and get the information he requires. That is almost inconceivable, but it could happen.

The Chairman: You are assuming that a creditor could only develop if he made a loan. He may be a creditor if he performed services; he may be a creditor who has supplied goods.

Mr. Howard: A normal trade credit.

The Chairman: Yes, and in a normal trade credit you would not find such a provision in any contract between the parties.

[Traduction]

Le président: Oui, c'est là que réside la différence entre le processus de prises de décision et la simple autorisation à rédiger un rapport.

Le sénateur Flynn: Je crois qu'il faut considérer ici que nous avons un comité qui a le pouvoir de prendre des décisions. A mon avis, c'est la seule façon de voir les choses.

Le président: La question nécessite certains éclaircissements.

Le sénateur Flynn: Pas nécessairement, on doit rédiger un procès-verbal au sujet de ce qui peut toucher une société ou une tierce partie.

Le président: On peut songer à inclure cette disposition dans le règlement.

Le sénateur Molson: Quel est le numéro de l'article?

M. Scott: 19.2, dans lequel on dit:

(2) Outre les livres mentionnés au paragraphe (1), la société tient une comptabilité adéquate et des livres où figurent les procès-verbaux tant des réunions que des résolutions du conseil d'administration et de ses comités.

Peut-être que le sénateur Flynn a raison, le terme résolution qualifie le terme «comité».

M. Howard: C'est certainement là le motif de cet article. Ce dont nous discutons, c'est de la tenue de livres en ce qui concerne les décisions de la gestion.

M. Scott: L'article 20 traite de la divulgation dans le cas d'une société mutuelle sans but lucratif. Les Chambres de commerce et d'autres organismes se sont demandé si, dans le cas d'une société mutuelle sans but lucratif, les créanciers devaient avoir accès aux livres, y compris aux listes de sociétaires. Je crois, monsieur Howard, que cela correspond aux dispositions de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes. J'aimerais savoir pourquoi vous croyez que l'on devrait adopter exactement les mêmes dispositions pour les sociétés mutuelles sans but lucratif.

M. Howard: Comme on l'a mentionné antérieurement au cours de notre réunion en interrogeant certains des témoins qui ont critiqué l'article 20, un créancier d'une société, à moins d'être très naïf, a droit, de par le prêt qu'il consent à la société, d'examiner les livres ou d'exiger des rapports de la société. Ainsi donc, selon l'article 20, le terme «créancier» ne signifie pas grand-chose. Il ne s'applique qu'au créancier qui n'a pas le pouvoir aux termes du contrat de prêt qu'il a conclu d'exiger les renseignements dont il a besoin. Cela est presque inconcevable, mais c'est possible.

Le président: Vous prétendez qu'un créancier est obligatoirement un financier qui a consenti un prêt. On peut aussi être créancier si on assure la prestation de certains services ou si on fournit des biens.

M. Howard: En fait, il s'agit d'un créancier commercial habituel.

Le président: Oui, et dans le cas d'un crédit commercial normal, on ne trouverait pas une telle disposition dans un contrat conclu entre les parties.

[Text]

Mr. Howard: That is right, but I would underline that with respect to subclause 20(1) the members and creditors have access only to the information referred to in subclause 19(1). Those are basically the constitutional documents and minutes of meetings of members and so on. They have no access, of course, to the minutes of directors' meetings which are referred to in subclause 19(2). It is very general information that the creditors and others are entitled to.

Senator Cook: I said at a previous meeting that the easy way to correct it was to pay the creditor. The issue would arise only where it was a substantial creditor. You pay a small day-to-day creditor. It really ought to read "unpaid" creditor. Otherwise you pay him off and that is the end of it.

Mr. Howard: Quite frankly, what we are aiming at here is where a creditor or somebody else wanted to sue a corporation, he should be able to have access to basic information. He should be able to find the correct legal name of the corporation, who its directors are and so on. This would entitle him to do that.

Senator Cook: This could arise in the case of an honest dispute over a large amount.

Mr. Howard: Of course, he can do this also by contacting our office here in Ottawa, but he may be in Vancouver and may want to do this in another way. We do not see where it is exceptional. It is very general information.

One thing that caused concern was access to minutes of members' meetings. We assume that members' meetings deal essentially with approval of financial statements, elections of directors, appointment of auditors, or some very basic fundamental change, but a matter that should be of public record anyway. That is why we have left it parallel to the Canada Business Corporations Act. We think people tend to over-react to it, characterizing it as an intrusion of confidentiality. They seem to forget that these are corporations, not individuals, and that at least the basic information about this corporation should be made public.

Mr. Scott: Clause 102 deals with liability for wage arrears up to six months. Has consideration been given to the question of whether this is a more serious imposition on a potential director of a charity than would apply in the case of a commercial corporation? In other words, where people are prepared, with a philanthropic interest, to lend their weight to a charitable undertaking, does it make sense to fix them with the statutory commercial liability for wage arrears?

Mr. Howard: We had a similar problem with the bankruptcy bill where we will probably be recommending that this kind of personal liability not apply under the bankruptcy law

[Traduction]

M. Howard: C'est exact, mais j'aimerais souligner qu'en vertu du paragraphe 20(1), les membres et les créanciers ne peuvent accéder qu'aux documents mentionnés au paragraphe 19(1). Il s'agit essentiellement des documents constitutionnels, des procès-verbaux des réunions des membres et autres documents du même genre. Ils ne peuvent pas accéder évidemment aux procès-verbaux des réunions des conseils d'administration mentionnés au paragraphe 19(2). Les créanciers et les autres personnes ne peuvent qu'accéder à des renseignements d'ordre très général.

Le sénateur Cook: J'ai dit à une réunion précédente que la meilleure façon de corriger cette situation était de payer le créancier. Il n'y aurait un problème que s'il s'agissait d'un créancier important. On paie le petit créancier. On devrait vraiment lire créancier «non payé». Autrement, on lui paie sa facture et la question est réglée.

M. Howard: Pour être tout à fait franc, ce que nous visons à obtenir, c'est que lorsqu'un créancier ou quelqu'un d'autre veut poursuivre une société, il devrait avoir le droit d'accéder à des renseignements de base. Il devrait être capable de trouver la véritable raison sociale de la société, le nom des membres de son conseil d'administration etc. Cela lui donnerait le droit de le faire.

Le sénateur Cook: Ce point pourrait être soulevé, à l'égard d'un différend légitime, au sujet d'un important montant d'argent.

M. Howard: Bien entendu, une personne peut le faire en communiquant avec notre bureau ici à Ottawa, mais cette personne pourrait être également à Vancouver et vouloir procéder d'une autre façon. Nous ne voyons pas en quoi c'est exceptionnel. Il s'agit de renseignements d'ordre très général.

Un sujet qui a causé une certaine inquiétude est l'accès aux procès-verbaux des réunions des membres. Nous présumons que ces réunions traitent essentiellement de l'approbation des états financiers, de l'élection de directeurs, de la nomination de vérificateurs, ou d'un changement essentiel, mais cela devrait figurer de toute façon dans les dossiers publics. C'est pourquoi nous avons laissé ce point en parallèle avec la Loi sur les corporations canadiennes. Nous croyons que les gens tendent à réagir trop vivement à ce sujet, caractérisant cette loi comme une intrusion dans leur vie privée. Ils semblent oublier qu'il s'agit de sociétés et non de personnes, et qu'au moins les renseignements de base concernant ces sociétés devraient être rendus publics.

M. Scott: L'article 102 porte sur la responsabilité des administrateurs quant aux arriérés de salaire, jusqu'à concurrence de six mois. A-t-on essayé de déterminer si les administrateurs possibles de sociétés bénévoles n'étaient pas davantage pénalisés que les entreprises commerciales? En d'autres termes, lorsque des personnes ayant des intérêts philanthropiques sont disposées à prêter leur appui à une entreprise bénévole, est-il sensé de leur infliger la même responsabilité commerciale obligatoire quant aux arriérés de salaire?

M. Howard: Nous avons eu un problème similaire à propos du projet de loi sur les faillites. Nous recommanderons probablement que ce genre de responsabilité personnelle ne s'appli-

[Text]

generally to directors of non-profit corporations. However, we feel that in federal corporation law there is no reason to distinguish in this respect between non-profit corporations and business corporations. There is no reason why any corporation should be financing its ongoing operations on the backs of its employees.

On page 64, under clause 106(4), the directors are entitled to rely on financial statements, statements of officers, and on auditors. It is easy enough for the directors to protect themselves if they apply normal good business practice. We very seriously considered exempting them, but we could see no reason for it. They can protect themselves. They should at least have this minimum amount of control over the operation. If they do not want to have this kind of control, then probably they should not act as directors of these corporations. Yes, it is a relatively strict provision, stricter than many of the provisional ones.

Mr. Scott: On clause 104, on the definition of "officers" I have no quarrel. On clause 105 I have a curiosity question. My understanding is that at common law the liability of directors in tort is probably limited to acts of gross negligence. Is that the department's position, and as such is clause 105 a departure from that standard?

Mr. Howard: I will qualify that a little bit. The phrase "gross negligence", has been used in the cases. At common law, as you know, we no longer categorize negligence as "slight", "gross" or "ordinary". I do not like to use the phrase "gross negligence". A director is liable for negligence only where he absolutely abdicates his responsibility, under the case law as it presently exists.

Mr. Scott: That would be gross negligence by the old-fashioned definition?

Mr. Howard: Yes, that is right. As I say, I hesitate to use the term because it is misleading, and it really is not part of the common law. As I pointed out in my own note here, the first case that I know of in the English common law—and it is always the benchmark case in any discussion on the topic—is *The Charitable Corporation v. Sutton*. It involved the directors of a non-profit corporation who literally turned their backs on the operation. As directors they lent their names to what was a charitable organization, I believe set up to make loans to workmen to prevent them from having to borrow money at usurious rates from lenders. They just delegated full authority to the officers, and the officers started seriously misusing the public moneys of the corporation. In that case the directors were held liable. That case was decided in 1742. It was a non-profit corporation, and it is always the beginning of the discussion of directors' liability for negligence.

[Traduction]

que pas aux administrateurs de sociétés à but non lucratif, en vertu de la Loi sur la faillite. Nous estimons toutefois qu'en vertu de la Loi sur les corporations canadiennes, il n'y a aucune raison de faire, à cet effet, une distinction entre les sociétés à but non lucratif et les entreprises commerciales. Il n'y a aucune raison non plus pour qu'une société finance ses opérations en cours au détriment de ses employés.

En vertu du paragraphe 106(4), à la page 64, les administrateurs ont le droit de s'appuyer sur les états financiers établis par l'un des dirigeants de la société ainsi que sur les rapports des vérificateurs. Il est assez facile pour les administrateurs de se protéger, s'ils ne font qu'appliquer les bonnes pratiques normales de commercer. Nous avons songé très sérieusement à les exempter, mais ne voyions aucune raison de le faire. Ils peuvent se protéger eux-mêmes. Ils devraient au moins avoir ce minimum de contrôle sur l'opération. S'ils ne veulent pas de ce genre de contrôle, alors ils ne devraient pas faire office d'administrateurs de ces sociétés. Évidemment, c'est une disposition relativement stricte, plus stricte que nombre des dispositions provisoires.

M. Scott: À propos de l'article 104, au sujet de la définition de «dirigeants», je n'ai pas d'objections. Au sujet de l'article 105, je voudrais poser une question par curiosité. Je crois comprendre qu'en droit commun, la responsabilité des administrateurs se limite probablement aux actes de négligence notoire. Est-ce là la position du ministère, et à ce titre, est-ce que l'article 105 dévie de la norme?

M. Howard: Je vais justifier cela quelque peu. L'expression «négligence notoire» a été utilisée en jurisprudence. En droit commun, comme vous le savez, nous ne faisons plus de distinction entre négligence «légère», «notoire» ou «ordinaire». Je n'aime pas utiliser l'expression «négligence notoire». Un administrateur n'est tenu responsable de négligence que lorsqu'il abdique complètement ses responsabilités selon la jurisprudence actuelle.

M. Scott: Ce serait, d'après l'ancienne définition, une négligence notoire?

M. Howard: Oui, c'est ça. Comme je l'ai dit, j'hésite à utiliser l'expression parce qu'elle induit en erreur, et qu'en fait on ne la trouve pas en droit commun. Comme je l'ai signalé dans ma propre remarque ici, le premier cas de jurisprudence que je connaisse dans le droit commun anglais—et c'est toujours le cas-repère dans toute discussion à ce sujet—c'est la *Société de bienfaisance contre Sutton*. Il s'agissait des administrateurs d'une société à but non-lucratif qui se sont littéralement détournés de leur affaire. En tant qu'administrateurs, ils ont prêté leur nom à ce qui était une société de bienfaisance, créée je pense, pour accorder des prêts à des ouvriers et éviter ainsi qu'ils empruntent de l'argent à des taux exorbitants auprès de créanciers. Ils ont tout simplement accordé les pleins pouvoirs aux dirigeants, et ces derniers ont commencé à faire un mauvais usage des deniers publics de la société en question. Dans cette affaire, les directeurs ont été tenus responsables. Ce cas a été tranché au 1742. Il s'agissait d'une société à but non-lucratif et il sert toujours de préliminaire à toute discussion sur la responsabilité des administrateurs accusés de négligence.

[Text]

Senator Flynn: Do you think you are including in the future interpretation of this statute the civil law concept of "un bon père de famille", since you use it in the French version?

Mr. Howard: Yes.

Senator Flynn: There is a lot of jurisprudence on that.

Mr. Howard: As a lawyer who works in both systems, I have never been able to distinguish between the legal abstraction "un bon père de famille" and "reasonable man". On such abstract concepts I do not think there is any difference in actual application to circumstances.

Mr. Scott: That is the only question I had on that point. I understand that on clause 133 some concern was expressed by interested parties about non-members having the right to appoint proxies. As I understand it, the provision is that only a member may act as a proxyholder. I would not have any quarrel with that.

The Chairman: I think the boards of trade raised that issue about limiting on this question of proxies.

Mr. Howard: This is a related question. Under clause 179 we actually prohibited the board of trade from using proxies. We put that in at the request of a major board of trade. As you know, the Canadian Chamber of Commerce came in and asked us to delete it. We have deleted it. We have tried to accommodate people, but we have never quite pleased everybody. What we are concerned about here is clause 133(6).

The Chairman: The articles of incorporation would govern.

Mr. Howard: The articles here could constrain the use of proxies. The Canadian Institute of Chartered Accountants did not like the constraints; they quite frankly felt it was a little bit anti-democratic. However, I think they are forgetting that this law can apply to a lot of membership-type corporations, where they do not want strangers coming to meetings, and so on. We have told them that we have no evidence whatever of any abuse of such provisions, which are now common in the constitutions of non-profit corporations, and that we would prefer to leave it as it is until we have some real evidence of abuse. We responded to this, because the Canadian Institute of Chartered Accountants has always been one of our strongest supporters in the reform of these corporation laws. We did not like to seem unresponsive, but I think we should have some evidence of abuse before we start dealing with and curing anticipated problems.

Senator Molson: This refers only to non-profit corporations?

Mr. Howard: That is correct. In business corporations there is total freedom to name a proxy. They would prefer in theory that we leave it wide open, as we have done with business corporations.

[Traduction]

Le sénateur Flynn: Pensez-vous inclure dans l'interprétation à venir de cette loi, le principe de droit civil d'un bon père de famille, étant donné que vous l'utilisez dans la version française?

M. Howard: Oui.

Le sénateur Flynn: Il y a beaucoup de jurisprudence là-dessus.

M. Howard: En tant qu'avocat travaillant dans les deux systèmes, je n'ai jamais pu faire la distinction entre le principe juridique d'un bon père de famille et celui d'un homme raisonnable. En présence de notions aussi abstraites, je ne pense pas que cela fasse une grande différence lorsqu'on les applique à la réalité.

M. Scott: C'est la seule question que j'avais à poser. Je crois comprendre qu'au sujet de l'article 133, les parties en cause ont exprimé une certaine inquiétude à propos des non-membres qui avaient le droit d'avoir des procurations. D'après moi, il est stipulé que seul un membre peut agir comme fondé de pouvoir. Je ne verrais pas d'objection à cela.

Le président: Je pense que les chambres de commerce ont soulevé la question quand elles ont parlé de restriction en matière de procuration.

M. Howard: C'est une question connexe. Aux termes de l'article 179, nous avons en fait interdit aux chambres de commerce d'avoir recours aux procurations. Nous avons fait cela à la demande de la principale d'entre elles. Comme vous le savez, la Chambre de commerce du Canada est venue nous demander de supprimer la procuration. C'est ce que nous avons fait. Nous avons essayé de faire plaisir aux gens, mais nous n'y avons pas tout à fait réussi. Ce qui nous préoccupe, c'est le paragraphe 133(6).

Le président: Ce sont les statuts constitutifs qui priment.

M. Howard: Les statuts en question pourraient restreindre le recours à la procuration. L'Institut canadien des comptables agréés n'a pas aimé ces restrictions. Il a déclaré franchement que c'était quelque peu antidémocratique. Cependant, il oublie, je pense, que cette loi peut s'appliquer à quantité de sociétés mutuelles, lorsqu'elles ne veulent pas que des étrangers viennent assister à leurs réunions. Nous lui avons répondu que nous n'avions aucune preuve d'utilisation abusive de ces dispositions qui sont maintenant courantes dans les constitutions de sociétés à but non lucratif. Nous préférons les laisser telles quelles jusqu'à ce que nous ayons des preuves réelles. Nous avons réagi, parce que l'Institut canadien des comptables agréés nous a toujours appuyés pour ce qui est de la réforme de la législation sur les sociétés. Nous ne voulons pas donner l'impression de faire la sourde oreille, mais je pense que nous devrions avoir des preuves d'abus avant de commencer à régler d'avance des problèmes.

Le sénateur Molson: Il s'agit simplement des sociétés à but non lucratif.

M. Howard: C'est exact. Les sociétés commerciales, quant à elles, ont toute liberté de nommer un fondé de pouvoir. Les sociétés à but non lucratif préféreraient donc en théorie qu'on leur laisse carte blanche, comme aux autres sociétés.

[Text]

Mr. Scott: On clause 161, which is the restatement of articles by the directors, or as directed by the Director, I wondered what was contemplated there in terms of what "restatement" means in practice, and whether there have in fact been any restatements under the Canada Business Corporations Act, or whether the Director required any up to now.

Mr. Howard: We have had no problem yet under the Canada Business Corporations Act, because the act is so new. The problem it deals with—and this is literally a boilerplate provision under the American state laws—is that if a corporation goes through, say, thirty amendments to its charter over a period of ten years, the constitution becomes so complicated that nobody can read it. The idea is that the Director can require them to consolidate this and put it all in one set of articles so that the constitution will be readable by the members.

The Chairman: Is it intended to extend to the situation where a non-profit corporation develops in its operations in a way that is not stated in the objects?

Mr. Howard: No. That would be dealing with the substance, more or less, of the constitution. The Director would not even know about that. All he is concerned about is a very complicated pile of paper in the file, made up of articles and amending articles. Now, for example, under the old Canada Corporations Act there are often letters patent and supplementary letters patent, files full of them, and it takes a tremendous amount of analysis to determine exactly what the constitutional rights of a member are.

The Chairman: This is only permissive?

Mr. Howard: Well, the Director can require it; he can in theory require this restatement.

Senator Flynn: This is like the revised statutes.

Mr. Howard: It is exactly that; it is a consolidation of the constitution of the corporation, so that one can understand it. Otherwise it would become like the Statutes of England.

Senator Cook: "Restatement" means consolidated, it is the same thing?

Mr. Howard: Yes.

Senator Cook: It is a new term to me, but that means nothing.

Mr. Scott: My last question is on clause 240, the automatic dissolution. I wondered whether it is not likely that there will be a significant number of small charities or small non-profit membership corporations that were not familiar with this development of the law, who may end up going into the woodwork without realizing it at the end of five years, and whether consideration has been given by the Department to the giving of notices to federally incorporated non-profit corporations at the end of the five-year term, with a period of grace to clean up their act.

Mr. Howard: Under the present Canada Corporations Act every existing corporation is required to file an annual return with us. What we do is send out a notice with the annual

[Traduction]

M. Scott: Au sujet de l'article 161, qui traite de la mise à jour des statuts par les administrateurs ou à la demande des Directeurs... je me demande ce que veut dire: «mise à jour» sur le plan pratique. Y a-t-il eu en fait des mises à jour effectuées aux termes de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes ou est-ce que les Directeurs en ont exigé jusqu'à maintenant.

M. Howard: Mais nous n'avons eu aucun problème aux termes de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, car celle-ci est tellement récente. La question abordée, et c'est une disposition tellement hermétique aux termes des lois américaines, est la suivante: si une corporation apporte, disons, trente modifications à sa charte au cours de dix ans, l'acte constitutif deviendrait si complexe que personne ne s'y retrouverait. L'idée est que le directeur peut lui demander de rassembler toutes les données en une série d'articles pour que les membres puissent comprendre l'acte constitutif.

Le président: Prévoit-on le cas où une société sans but lucratif se lance dans des activités non prévues dans sa raison sociale?

M. Howard: Non. Cette question se rapporterait plus ou moins au contenu de l'acte constitutif. Le directeur ne serait même pas au courant. Il se préoccupe uniquement d'une pile très complexe de dossiers composés d'articles et de modifications. Par exemple, aux termes de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, il y a souvent des lettres patentes, des suppléments à ces lettres, et des dossiers qui en sont remplis et qui exigent une analyse détaillée pour déterminer exactement quels sont les droits constitutifs d'un membre.

Le président: Il ne s'agit que d'une tolérance.

M. Howard: Le directeur peut l'exiger; il peut, en principe, exiger cette mise à jour.

Le sénateur Flynn: C'est comme les statuts révisés.

M. Howard: Exactement; il s'agit de rassembler l'acte constitutif de la société, pour que tout le monde puisse le comprendre. Autrement, ce serait comme les statuts d'Angleterre.

Le sénateur Cook: Est-ce que «mise à jour» signifie rassemblement?

M. Howard: Oui.

Le sénateur Cook: C'est pour moi un nouveau terme, qui ne signifie pas grand chose.

M. Scott: Ma dernière question porte sur l'article 241, la dissolution automatique. Je me demande si un grand nombre d'œuvres de bienfaisance ou d'organismes sans but lucratif, ne connaissant pas l'évolution de la loi, ne risquent pas de se lancer à l'aveuglette dans leur entreprise sans s'en rendre compte au bout de cinq ans, et s'il n'y aurait pas lieu de faire en sorte que le ministère avise, au bout de cinq ans, les sociétés sans but lucratif constituées en corporations aux termes d'une loi fédérale, en leur accordant un certain délai pour mettre à jour leur acte constitutif.

M. Howard: Aux termes de la loi actuelle sur les corporations commerciales canadiennes, toutes les corporations existantes doivent déposer une déclaration annuelle auprès de

[Text]

return saying, "You must continue under that act by the end of 1980 or else you will be automatically dissolved." We do this already under the Canada Corporations Act, and of course we would do it with respect to non-profit corporations. As a result, a corporation normally would receive three or four notices before this time arose, just as a matter of administrative practice. To our astonishment, when we sent out this notice last year we were criticized for wasting government paper. You cannot win in government administration. However, we do put out the notices as reminders, anyway. We will try to make them smaller and less threatening next year.

Senator Flynn: Do you give notice in the *Gazette*?

Mr. Howard: Of liquidation and dissolution?

Senator Flynn: If a company is not continued?

Mr. Howard: Until the end of 1980 they have their option to continue or not to continue.

Senator Flynn: Would you, at the end of 1980, give that notice?

Mr. Howard: I have not thought about it. I do not think so.

Senator Flynn: In the Companies Act of the province of Quebec they give notice of intended dissolution. They have a period for reinstatement.

Mr. Howard: If it is a voluntary dissolution, of course, we require notices, and so on.

Senator Flynn: I mean an automatic dissolution.

Mr. Howard: That has not yet arisen. I have not thought about it. Probably we would not publish again. It would depend on the number of corporations involved. Instead we would try to get out pre-notices rather than notice after the event.

Senator Flynn: You could give notice of the limit date; if, after a certain date the company has not moved, dissolution will take place.

Senator Macnaughton: Final notice.

Mr. Howard: Yes. We do this now, but we do not go beyond the end of 1980.

Senator Flynn: But you do not give notice in the government *Gazette*.

Mr. Howard: We give notice in the Bulletin that is published by the department. As I say, we have not thought about notice on automatic dissolutions. There may be several thousands of them. There is a lot of dead wood in every incorporating system.

Senator Flynn: I know. The list in Quebec is a very long one.

[Traduction]

vos bureau. Nous leur envoyons, joint à la déclaration annuelle, un avis disant «Vous devez poursuivre nos activités. Aux termes de la loi actuelle, jusqu'à la fin de 1980, sans quoi votre société serait automatiquement dissoute.» Nous appliquons déjà ce principe aux termes de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes et nous l'appliquerions naturellement aux sociétés sans but lucratif. De ce fait, une société recevrait en principe trois ou quatre avis avant l'expiration du délai, c'est uniquement une question d'administration. A notre grande surprise, on nous a reproché de gaspiller le papier du gouvernement lorsque nous avons envoyé cet avis l'année dernière. Nous ne pouvons pas avoir le dernier mot dans l'administration du gouvernement. Mais nous envoyons quand même des avis de rappel. Nous essaierons de les comprimer et d'utiliser des termes moins menaçants l'année prochaine.

Le sénateur Flynn: Mettez-vous une annonce dans la *Gazette*?

M. Howard: Au sujet de la liquidation et de la dissolution?

Le sénateur Flynn: Dans le cas d'une société qui ne peut pas être prorogée.

M. Howard: Jusqu'à la fin de 1980, ces sociétés sont libres de poursuivre leurs activités ou de les liquider.

Le sénateur Flynn: A la fin de 1980, donnerez-vous cet avis?

M. Howard: Je n'y ai pas pensé, mais je ne le pense pas.

Le sénateur Flynn: Aux termes de la Loi sur les sociétés de la province de Québec, il faut donner un avis dans le cas d'une dissolution volontaire. Cette loi prévoit une période de réintégration.

M. Howard: S'il s'agit d'une dissolution intentionnelle, nous exigeons des avis, etc.

Le sénateur Flynn: Je veux dire dissolution automatique.

M. Howard: Cela ne s'est pas encore produit. Je n'y ai jamais songé. Il est probablement que nous ne publierions pas à nouveau. Tout dépendrait du nombre de sociétés en cause. Nous essaierions d'envoyer des préavis plutôt que d'aviser après coup.

Le sénateur Flynn: Vous pourriez donner avis de la date limite; si, après une certaine date, la compagnie n'a pas agi, la dissolution sera automatique.

Le sénateur Macnaughton: Vous enverriez un avis définitif.

M. Howard: Oui. Nous le faisons maintenant, mais nous ne dépassons pas la fin de 1980.

Le sénateur Flynn: Mais vous ne publiez pas l'avis dans la *Gazette* du gouvernement.

M. Howard: Non il paraît dans le bulletin des sociétés, que publie le ministère. Je le répète, nous n'avons pas songé à donner avis des dissolutions automatiques. Il peut y en avoir plusieurs milliers. Il y a beaucoup de bois mort dans un système corporatif.

Le sénateur Flynn: Je sais. La liste du Québec est très longue.

[Text]

Mr. Howard: The difficulty with long lists, of course, is that no one looks at them and no one finds out. I would emphasize that there is one other feature in here, which is the revival provision. It is at the beginning of Part XVII.

Senator Flynn: A certain delay.

Mr. Howard: It is under clause 182. This was put in at the recommendation of the Director of the Corporations Branch. There are very broad powers to revive. A corporation is a little bit in limbo from the time it is out until the time it is revived. We could not resolve all the problems in here. They will have to settle themselves some of the rights and obligations that arise during that time; but the broad power of revival is there is the event that we do automatically kill a corporation that has some active business.

The Chairman: Mr. Howard, the last time you were before us, I asked you to state, in three or four sentences, toward the end of the meeting, the position of charitable organizations. The difficulty, when I go back and look at the transcript, is that I find that a whole series of questions and discussion was interjected. The net result is that I cannot get a clear statement of the extent to which this bill would affect or exempt charitable organizations. That is what I wanted you to tell me and the committee. I promise that while you are stating it I shall not ask any questions.

Mr. Howard: The question is so broad that it is very difficult for me to answer directly. You would have to look at the definition of "charitable corporation". You have to compare that with the definition of "membership corporation" on the following page. We have tried to define those two in very broad terms, but as far as possible to make them mutually exclusive. There are times, of course, where a corporation is a hybrid institution, where it carries on both membership and charitable activities. In such case, under clause 2(9) a corporation that is a hybrid, that carries on both charitable and membership activities, is deemed to be a charitable corporation.

The reason is that a charitable corporation under this bill is treated essentially as a corporation, or as an analogue of a corporation, which distributes its securities to the public and must make public financial disclosure—the theory being that if it solicits money from the public, it should make full disclosure of its activities. That is really the hallmark, the distinction, between a charitable corporation, on the one hand, and a membership corporation on the other.

The Chairman: May I break my promise and ask one question? Are there not some charitable organizations which do not solicit money by way of donations?

Mr. Howard: Yes. You can have a so-called foundation that is privately endowed, often by one person who wants to set it up.

The Chairman: That is right.

Mr. Howard: That would still be a charitable corporation under the provisions of this bill. The reason is that the money

[Traduction]

M. Howard: Et les longues listes, bien sûr, sont difficiles à consulter. Je désire souligner une autre caractéristique importante, soit la disposition sur la reconstitution, au début de la partie XVII.

Le sénateur Flynn: Dans un certain délai.

M. Howard: C'est en vertu de l'article 182. Cette disposition a été insérée sous forme de recommandation du Directeur de la Direction des corporations. De vastes pouvoirs de reconstitution sont prévus. Une société est quelque peu dans les limbes entre le moment où elle est dissolue et celui où elle est reconstituée. Nous ne pouvions pas résoudre ici tous les problèmes. Avec le temps, les sociétés devront, fixer elles-mêmes certains droits et certaines obligations; mais le vaste pouvoir de reconstitution existe au cas où nous dissoudrions automatiquement une société qui est active en affaires.

Le président: Monsieur Howard, lors de votre dernière comparution devant nous, je vous ai demandé vers la fin de la réunion, de nous préciser, en trois ou quatre phrases, votre position face aux organismes de bienfaisance. Je constate malheureusement, en examinant la transcription quelle a été éclipsée par toute une série de questions et de discussions. Je ne puis donc me faire une idée précise de la mesure dans laquelle ce bill toucherait ou exempterait les organismes de bienfaisance. C'est ce que je vous demandais de nous dire. Je vous promets de ne plus poser de questions une fois que j'aurai la réponse.

M. Howard: La question est si vaste qu'il m'est très difficile d'y répondre directement. Il faut examiner la définition des «sociétés de bienfaisance», puis la comparer avec celle des «sociétés mutuelles» dans les pages qui suivent. Nous avons essayé d'en donner une définition très large, tout en les rendant le plus possible exclusives. Il arrive parfois bien sûr qu'une société soit une institution hybride, lorsqu'elle effectue à la fois des activités mutuelles et de bienfaisance. Dans de tels cas, en vertu de l'article 2(9), une société qui est hybride, qui effectue à la fois des activités charitables et mutuelles, est censée être une société de bienfaisance.

En effet, une société de bienfaisance est, en vertu du bill, considérée essentiellement comme une société, ou comme une entité analogue à une société, qui distribue ses titres dans le public et doit publiquement divulguer son bilan en théorie, si elle sollicite de l'argent du public, elle doit ouvertement faire état de ses activités. Il s'agit essentiellement de la distinction qui réside entre une société de bienfaisance, d'une part, et une société mutuelle, d'autre part.

Le président: Puis-je rompre ma promesse et poser une question? N'y a-t-il pas des organismes de bienfaisance qui ne sollicitent pas d'argent sous forme de dons?

M. Howard: Oui. Une fondation peut être financée de façon privée, par exemple par une personne qui désire la mettre sur pied.

Le président: C'est exact.

M. Howard: Dans le cadre des dispositions du présent bill, il s'agirait encore d'une société de bienfaisance, car les fonds qui

[Text]

that is going into that foundation is essentially a diversion of money that would otherwise be paid to the Crown by way of taxes, either partly or completely. The reasoning, again, under this bill, as under the Income Tax Act itself, is that such an organization should make disclosure to the public as to how it is spending public money. The foundation, which is not a defined term in here—

The Chairman: They are required to do so under the Income Tax Act if they want to retain their status as a charitable organization.

Mr. Howard: That is right. We do the same thing to them here.

The Chairman: In that case, you duplicate that?

Mr. Howard: Yes. You must remember that when we started with this bill, we were two or three years ahead of the Income Tax Act. The Income Tax Act was amended two years ago—

The Chairman: I thought your ambition was to save paper.

Mr. Howard: What we will try to do is make sure that the financial statements that we require under this bill will be acceptable to the administrators of the Income Tax Act.

The Chairman: Or just send them a duplicate?

Senator Cook: These statements will be filed in the department?

Mr. Howard: Yes, sir. In some cases they have to be published in newspapers or sent out to all the members.

Senator Cook: Under the act?

Mr. Howard: Yes.

Senator Cook: I am talking about foundations.

Mr. Howard: You can set up a foundation with one member, one director, and send copies of those financial statements to the Department of Revenue and to our department, where we put them on the file and that is available to the public.

Senator Cook: But the public has to go to your department if they want information?

The Chairman: On the matter of charitable organization, hospitals are charitable organizations, unless they are privately operated for commercial purposes. I am thinking, for instance, of a paraplegic hospital, of one with which I am identified: the Orthopedic and Arthritic Hospital. They are charitable organizations. They receive donations, and they operate under the Ontario Health Department. To what extent do they get less, in the way of demand to do all this paper work, than a membership corporation?

Mr. Howard: If that hospital were incorporated under this act, it would have to disclose publicly its financial statements;

[Traduction]

sont versés à cette fondation sont essentiellement le résultat de la diversion de fonds qui seraient autrement versés à l'État, en partie ou dans leur totalité, sous forme d'impôts. Là encore, le raisonnement suivi dans le cadre du présent bill comme dans le cadre de la Loi de l'impôt sur le revenu elle-même, est que de telles sociétés devraient révéler aux contribuables comment elles dépensent les deniers publics. Le terme fondation n'est pas défini ici . . .

Le président: Elles sont tenues de le faire en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu si elles veulent garder leur statut de société de bienfaisance.

M. Howard: C'est exact, nous leur prescrivons les mêmes obligations ici.

Le président: Dans ce cas, vous faites double emploi de ces dispositions?

M. Howard: Oui. Vous ne devez pas oublier que lorsque nous avons entrepris la rédaction du présent bill, nous étions en avance de deux ans sur la rédaction de la Loi de l'impôt sur le revenu, qui a été modifiée il y a deux ans . . .

Le président: Je pensais que votre ambition était d'économiser du papier.

M. Howard: En fait, nous essaierons de veiller à ce que les états financiers que nous exigeons dans le cadre du présent bill soient jugés acceptables par les agents d'application de la Loi de l'impôt sur le revenu.

Le président: Pourquoi ne pas leur envoyer simplement une copie?

Le sénateur Cook: Dans le contexte provincial, ces états seront déposés au ministère?

M. Howard: En effet, monsieur. Dans certains cas, ils doivent être publiés dans les journaux ou envoyés à tous les membres de la société.

Le sénateur Cook: Aux termes de la loi?

M. Howard: Oui.

Le sénateur Cook: Je parle maintenant des fondations.

M. Howard: Vous pouvez établir une fondation avec un membre et un administrateur, et envoyer des exemplaires de ces états financiers au ministère du Revenu et à notre ministère, où nous les versons au dossier qui est mis à la disposition du public.

Le sénateur Cook: Mais le public doit s'adresser à votre ministère pour obtenir ces renseignements.

Le président: Les hôpitaux sont des sociétés de bienfaisance, à moins qu'ils n'appartiennent à des intérêts privés et ne soient exploités à des fins commerciales. Je pense, par exemple, à l'hôpital pour paraplegiques, auquel je suis attaché: l'*Orthopedic and Arthritic Hospital*. De tels établissements sont des sociétés de bienfaisance. Ils reçoivent des dons et exercent leurs activités sous l'autorité du ministère de la Santé de l'Ontario. Dans quelle mesure sont-ils moins assujettis à toutes ces formalités administratives qu'une société mutuelle?

M. Howard: Si cet hôpital a été constitué en société dans le cadre de la présente loi, il devra publier ses états financiers, et

[Text]

and to the extent that it has members, as distinct from contributors, it would have to disclose those financial statements to its members, in accordance with clause 141.

The Chairman: Disclosing to their members would not present any problem because the members would undoubtedly be asked to approve all the donations.

Mr. Howard: Yes; but, of course, the public actually contributing donations is usually much bigger than the membership of those organizations.

The Chairman: Not in the foundations.

Mr. Howard: The foundations are the exception, because they are privately endowed. I am speaking now of your hospital example.

The Chairman: But a hospital is not necessarily a foundation.

Mr. Howard: Normally it would not be.

Senator Flynn: It would be incorporated under provincial laws.

Mr. Howard: I do not think there is one incorporated at the federal level. There may be historically, but certainly there would be very few.

Senator Molson: In the province of Quebec they all have foundations, for provincial reasons. I am referring to hospitals. There is the Children's Hospital and the Children's Foundation.

The Chairman: That exists to some extent even in Ontario.

Senator Molson: It is a provincial situation.

Mr. Howard: You allowed me five sentences, Mr. Chairman, and I think I have used them up, but I would like to underline the fact that the right to dissent, in clause 171, does not apply to a charitable corporation at all.

The final provision merely distinguishes between the two, and probably the most important of all is in clause 198. This has to do with the distribution of assets on liquidation and dissolution. If it is a charitable corporation the assumption is that it is holding and administering public funds, and at that stage, if its constitution does not make provision for the distribution of its moneys out to like charities, then there is provision for a court to make a decision, in essence applying the equitable *cy près* doctrine to require the corporation, on liquidation and dissolution, to distribute its remaining assets among like charities. If it is a membership corporation, and if, again, the constitution of the corporation does not otherwise provide, then, under clause 198 the property, or remaining property, will be distributed rateably among the then members of the organization.

The Chairman: It does not revert to the Crown?

Mr. Howard: No, normally not. There are some escheat provisions in here, but it would not apply in that case, because of clause 198.

[Traduction]

dans la mesure où il compte des membres, autre les contributeurs, il devra révéler ses états financiers à ses membres, conformément à l'article 141 du bill.

Le président: La divulgation de ces renseignements aux membres ne poserait pas de problème, puisqu'on demandera certainement à ces derniers d'approuver tous les dons.

M. Howard: Oui, mais bien entendu, le nombre de particuliers qui font ces dons est habituellement beaucoup plus élevé que le nombre de membres que comptent ces sociétés.

Le président: Pas dans le cas des fondations.

M. Howard: Les fondations constituent une exception, parce que leur financement est assuré par des particuliers. Je parle maintenant de l'hôpital que vous avez mentionné comme exemple.

Le président: Mais un hôpital n'est pas forcément une fondation.

M. Howard: Normalement, il n'en serait pas une.

Le sénateur Flynn: Il serait constitué en société dans le cadre de lois provinciales.

M. Howard: Je ne pense pas qu'il y en ait qui aient été constitués en sociétés au niveau fédéral. Peut-être dans le passé, mais ils sont certainement peu nombreux.

Le sénateur Molson: Au Québec, les hôpitaux sont tous des fondations, pour des raisons d'ordre provincial. Il y a l'hôpital pour enfants et la Fondation pour enfants.

Le président: Cela existe dans une certaine mesure même en Ontario.

Le sénateur Molson: C'est sur le plan provincial.

M. Howard: Vous m'avez permis de dire cinq phrases monsieur le président, et je crois que j'ai pris tout le temps qui m'était alloué, mais j'aimerais souligner le fait que le droit à la dissidence, à l'article 171, ne s'applique pas du tout aux sociétés de bienfaisance.

La dernière disposition fait à peine une distinction entre les deux, et probablement que l'article le plus important est l'article 198 qui traite de la distribution des biens lors de la liquidation et de la dissolution. S'il s'agit d'une société de bienfaisance, on présume qu'elle détient et administre des fonds publics, et à cette étape, si sa constitution ne permet pas la distribution de ses avoirs à d'autres sociétés de bienfaisance analogues, il existe alors des dispositions pour que le tribunal puisse prendre une décision, principalement appliquer la doctrine équitable *cy près* d'exiger que la société, s'il y a liquidation ou dissolution, distribue le reste de ses biens à des sociétés de bienfaisance analogues. S'il s'agit d'une société mutuelle, et si, encore, la constitution de la société ne le stipule autrement, alors, aux termes de l'article 198, les biens, ou le reliquat des biens, sera distribué également parmi les membres qui font alors partie de la société.

Le président: Ils ne reviennent pas à la Couronne?

M. Howard: Non, pas normalement. Il y a ici certaines provisions sur la confiscation, mais elles ne s'appliqueraient pas dans ce cas, en raison de l'article 198.

[Text]

The Chairman: And those clauses would govern, even if the incorporation articles stipulated otherwise?

Mr. Howard: With respect to membership corporations, they can stipulate otherwise. For example, a membership corporation, as I pointed out to the board of trade, if it were worried about the property, on liquidation and dissolution, could stipulate in its constitution that it would be distributed among whatever charities a court may determine.

The Chairman: I meant charitable organizations.

Mr. Howard: Then the assets must be distributed to other charitable organizations.

The Chairman: And they could not provide otherwise.

Mr. Howard: No. They could specify specific organizations, but they could never provide that it go out to any individual members.

The Chairman: They could provide for an escheat.

Mr. Howard: Indirectly they could do that, by making sure there were no members, and nobody available to deal with it. I actually had such a case in Montreal where I had about \$40,000 worth of assets in a non-profit corporation. I had no members, no officers, no directors, and I did not know what to do with the money. It should escheat to the Crown, but it is probably still in a lawyer's trust account.

The Chairman: This concludes our consideration, but there is one question that appears to be outstanding. The matter is certainly not too clear to me. I am referring to the French version that we approved at a meeting on Bill S-2, about a week ago. There has been some suggestion that approval of that same version is needed to the extent that we gave approval in relation to Bill S-2. I am not too clear as to why we need that.

Mr. Howard: The difficulty here is that this is a discrete bill, and we have made some 50 amendments to the French version, set out in the schedule to Bill S-2. Bill S-3 was drafted on the basis of that schedule to Bill S-2. We now want to amend Bill S-3 to make the French version of Bill S-3 correspond to the amended French version of Bill S-2.

Senator Flynn: You want to make the amendments that were made after the study by the Bar and yourself?

Mr. Howard: Yes. That is essentially what all of these are.

The Chairman: What bothers me, Mr. Howard is, how there is any correlation. Bill S-3 is a bill of general application to non-profit corporations. What you have done is bring forward into Bill S-3 the Canada Business Corporations Act as amended by Bill S-2.

Mr. Howard: Yes. About 90 per cent of Bill S-3 is either an exact copy of, or a very close analogue of the like provisions in the Canada Business Corporations Act, as amended by Bill S-2.

[Traduction]

Le président: Et ils pourraient être régis par ces articles, même si les articles sur l'incorporation le stipulaient autrement.

M. Howard: En ce qui concerne les sociétés mutuelles, c'est différent. Par exemple, une société mutuelle, comme je l'ai souligné au «Board of Trade», si elle s'inquiète des biens, lors de la liquidation et de la dissolution, pourrait stipuler dans sa constitution qu'ils seraient distribués aux sociétés de bienfaisance nommées par un tribunal.

Le président: Je voulais dire des sociétés de bienfaisance.

M. Howard: Alors, les biens doivent être distribués à d'autres sociétés de bienfaisance.

Le président: Et il ne pourrait en être stipulé autrement.

M. Howard: Non. On pourrait nommer des organisations précises, mais on ne pourrait jamais stipuler que les biens soient distribués à un membre individuel.

Le président: Il pourrait y avoir des dispositions sur la déshérence.

M. Howard: On pourrait le faire indirectement, en s'assurant qu'il n'y a aucun membre et personne de disponible pour le mettre en application. J'ai eu un tel cas à Montréal où il y avait environ \$40,000 de biens dans une société à but non lucratif. Il n'y avait aucun membre, agent, ou directeur et je ne savais que faire avec l'argent. La somme devrait être dévolue à la Couronne, mais elle est probablement encore dans le compte fiduciaire de l'avocat.

Le président: Ceci termine notre étude mais il y a une question qui semble se poser. Le problème n'est certainement pas clair pour moi. Je fais allusion à la version française que nous avons approuvée lors d'une réunion du projet de loi S-2 il y a environ une semaine. On a dit qu'il était nécessaire d'approuver cette même version dans la mesure où nous avons donné notre approbation en ce qui concerne le projet de loi S-2. Je ne vois pas très bien pourquoi nous devons faire cela.

M. Howard: La difficulté ici réside évidemment dans le fait qu'il s'agit d'un bill distinct et que nous avons apporté environ 50 amendements à la version française présentée dans l'annexe au bill S-2. Le bill S-3, évidemment a été rédigé en se basant sur l'annexe du bill S-2. Nous voulons maintenant amender le bill S-3 pour que la version française du S-3 corresponde à la version française amendée du S-2.

Le sénateur Flynn: Vous désirez faire les amendements qui ont été faits après l'étude par le Barreau et vous-même.

M. Howard: Oui. C'est à peu près tout ce dont il s'agit.

Le président: Mais, monsieur Howard, ce qui me préoccupe c'est de savoir s'il y a une corrélation. Le bill S-3 en est un d'application générale aux sociétés à but non lucratif. Vous avez en fait dans le bill S-3 la Loi sur les corporations canadiennes telle qu'amendée par le bill S-2.

M. Howard: Oui. Environ 90 p. 100 des dispositions du bill S-3 sont une copie exacte, ou presque, de celles de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes modifiées par le bill S-2.

[Text]

The Chairman: Here is what I cannot understand: the French version, which we dealt with in Bill S-2, relates to the Canada Business Corporations Act, and replaces the French version of the original act.

Mr. Howard: Yes, sir.

The Chairman: It does not deal with the French version of Bill S-3—that is separate and distinct—and there is a French version of Bill S-3 as well as an English one.

Mr. Howard: You lost me with that statement, Mr. Chairman.

The Chairman: I am sorry.

Senator Flynn: What Mr. Howard was saying is that when they drafted the French version of Bill S-3 they used a revised version that was considered by the Quebec Bar and by this committee. My problem is that I cannot relate that French version to Bill S-3, because the original act is the basic authority on which Bill S-3 leans.

The Chairman: The amendments that we made in Bill S-2 are amendments to the original act, by striking out all the French text of the original act and substituting the French version that was considered by the Quebec Bar and by this committee. My problem is that I cannot relate that French version to Bill S-3, because the original act is the basic authority on which Bill S-3 leans.

Mr. Howard: That assumption is not a true one, sir. The French version of Bill S-3 is based on the schedule set out in Bill S-2. We were assuming we would have Bill S-2 approved, and clause 1 in Bill S-2 stated that we were going to repeal the present French version of the Canada Business Corporations Act and substitute the French version set out in the schedule to Bill S-2. Then, in this committee, you made about 50 amendments to that schedule to Bill S-2. Bill S-3, the French version, is not based on the present Canada Business Corporations Act, but on the schedule set out in Bill S-2. What we have to do now is make the same amendments to Bill S-3, the French version, as we made to the schedule to Bill S-2. In short, you are assuming that the French version of Bill S-3 is based on the Canada Business Corporations Act, but that is not true; it is based on Bill S-2 to the extent that it modified the French version of the Canada Business Corporations Act.

The Chairman: But you have two things. Let us assume the first point which you made is right; that is, that you need approval of the French version such as we gave when we were considering Bill S-2, which brings you down to a time before Bill S-2 becomes law and does not apply to the French translation of Bill S-2, other than the French version.

Mr. Howard: No. That is a misstatement, with respect, Mr. Chairman. That is confusing me.

Senator Flynn: You do not need to approve the French version here in any other manner than we do normally, because this French version is based on the improved version

[Traduction]

Le président: Oui, mais voici ce que je ne comprends pas: la version française sur laquelle nous nous sommes penchés lorsque nous avons étudié le bill S-2 fait référence à la Loi sur les corporations commerciales canadiennes et remplace la version française de la loi d'origine.

M. Howard: Oui, monsieur.

Le président: Elle ne fait pas référence à celle du bill S-2, qui en est une distincte, et ce projet de loi est rédigé en français et en anglais.

M. Howard: Je ne vous suis plus, monsieur le président.

Le président: Je suis désolé.

Le sénateur Flynn: Monsieur Howard veut dire que lorsqu'on a rédigé la version française du bill S-3, on s'est servi d'une version révisée du bill S-2 pour les articles correspondants et il faut maintenant modifier la version française pour la faire correspondre aux modifications apportées à la version française du bill S-2.

Le président: Oui, mais les modifications apportées au bill S-2 sont des modifications à la loi originale, en supprimant complètement la version française de la loi originale et en la remplaçant par celle qui a été étudiée par le Barreau du Québec et la Comité. Le problème est que je ne peux pas associer cette version française au bill S-3 parce que la loi originale est le texte habilitant dont découle ce projet de loi.

M. Howard: Cette affirmation n'est pas exacte, monsieur. La version française du bill S-3 est tirée de l'annexe figurant au bill S-2. Nous supposons que le bill S-2 serait adopté et l'article 1 de ce projet de loi indiquait que la version française actuelle de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes serait remplacée par la version française figurant à l'annexe du bill S-2. Par la suite, votre Comité a apporté une cinquantaine de modifications à cette annexe au bill S-2. Ainsi, la version française du bill S-3 ne s'inspire pas de la Loi actuelle sur les corporations commerciales canadiennes mais de l'annexe au bill S-2 et il nous reste maintenant à modifier la version française du bill S-3 comme nous l'avons fait pour l'annexe au bill S-2. En résumé, vous prenez pour acquis que la version française du bill S-3 s'inspire de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes mais ce n'est pas le cas; elle s'inspire du bill S-2 dans la mesure où il modifiait la version française de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes.

Le président: Il faut tenir compte de deux points. Supposons que votre première affirmation soit exacte, c'est-à-dire qu'il soit nécessaire pour vous que nous approuvions la version française comme nous l'avons fait au cours de notre étude du bill S-2; cela vous ramène à une époque où le bill S-2 n'était pas encore adopté et cette façon de procéder ne concerne pas la version française du bill S-2.

M. Howard: Non. Avec votre respect, monsieur le président, votre affirmation n'est pas exacte et me déroute.

Le sénateur Flynn: Vous n'avez pas à approuver la version française autrement que de la façon dont nous le faisons normalement, car cette version s'inspire du texte révisé du bill

[Text]

of Bill S-2; so the problem here is to make the amendments that we made to the improved version of Bill S-2 to the French version here, which is otherwise correct.

The Chairman: If my assumption is correct, that the French version covered is in relation to the French translation of the original act—

Senator Flynn: No. This is the point.

Mr. Howard: That is the assumption that is not correct, Mr. Chairman. The French version in Bill S-3 is based on the schedule of Bill S-2, not on the act as it is presently enforced.

Senator Flynn: It is based on the improved version. The only thing we have to do, Mr. Chairman, is to say that we approve the bill with amendments that we have suggested, or that have been accepted, plus the concordant amendments made to the French version of Bill S-2.

The Chairman: That means we have to put another clause in Bill S-3?

Mr. Howard: No, Mr. Chairman. There is no clause to be added to Bill S-3. Bill S-3 is a package as it stands. That French version is the French version, and the only amendments, which correspond word for word to what we did to Bill S-2.

Senator Flynn: All fifty amendments that we made to the French version of Bill S-2. That is the only thing that remains to be done in regard to this bill.

The Chairman: Have you an amendment drawn up?

Mr. Howard: We have a whole package of amendments. This is the package of amendments that we are waiting to deal with.

Mr. Martin: These are amendments relating to the French version, and there is a series of them covering three or four pages. I do not know whether it would be possible to approve them in bulk or whether they would have to be dealt with individually.

The Chairman: I would not think that we have to approve the amendments individually. We have already approved them and while I may or may not go along with your view of the situation, and I still have doubts, however, if this is what the committee wants.

Senator Cook: That is it.

Senator Flynn: Yes.

The Chairman: I have to bow to Senator Flynn who should know and understand the point.

Senator Flynn: I think I do.

Mr. Howard: Mr. Chairman, could I make one more comment. Virtually every amendment proposed here is word for word the same as we did to Bill S-2. There may be several on this list that are unique.

Senator Flynn: No.

[Traduction]

S-2; le problème consiste donc à apporter à la version française, correcte par ailleurs, les mêmes modifications que celles que nous avons apportées à la version révisée du bill S-2.

Le président: Oui, mais si ma supposition est exacte et si la version française étudiée est calquée sur la version française de la loi originale...

Le sénateur Flynn: Non, et c'est là que se situe le problème.

M. Howard: C'est la supposition qui est fausse, monsieur le président. La version française du bill S-3 s'inspire de l'annexe au bill S-2 et non pas de la loi actuelle.

Le sénateur Flynn: Elle s'inspire de la version modifiée. Tout ce que nous avons à faire, monsieur le président, c'est de dire que nous approuvons le projet de loi, les modifications que nous avons proposées ou qui ont été acceptées de même que les modifications correspondantes apportées à la version française du bill S-2.

Le président: Cela signifie que nous devons ajouter un article au bill S-3.

M. Howard: Non, monsieur le président, il n'y a pas d'article à ajouter au bill S-3. C'est un tout sous sa forme actuelle. Sa version française est la version définitive et les seuls amendements qui doivent être faits se trouvent dans ce groupe d'amendements qui correspondent mot pour mot à ce que nous avons fait pour le bill S-2.

Le sénateur Flynn: L'ensemble des cinquante amendements ou—les cinquante que nous avons faits pour la version française du bill S-2. C'est tout ce qui reste à faire pour ce projet de loi.

Le président: Avez-vous fait rédiger un amendement?

M. Howard: Nous en avons tout un groupe. Voici tous les amendements que nous attendons d'étudier.

M. Martin: Ce sont des amendements concernant la version française, il y en a une série couvrant 3 ou 4 pages. Je ne sais pas s'il sera possible de les approuver globalement ou s'il faudra les examiner séparément?

Le président: Je ne pense pas que nous devons les approuver séparément. Nous les avons déjà approuvés, et que je partage ou non votre point de vue à ce sujet, j'ai malgré tout certaines objections, quoique si le comité souhaite...

Le sénateur Cook: En effet.

Le sénateur Flynn: Oui.

Le président: Je dois m'incliner devant le sénateur Flynn qui doit connaître et comprendre la question.

Le sénateur Flynn: Je le crois.

M. Howard: Monsieur le président, puis-je ajouter une autre remarque. Pratiquement chaque amendement proposé est mot pour mot le même que celui que nous avons prévu pour le bill S-2. Il se peut que plusieurs, sur cette liste, soit en propres au bill S-3.

Le sénateur Flynn: Non.

[Text]

Mr. Howard: Because the subsequent provision was different. But again there is no substantive change in meaning between the English and French versions. They are language improvements.

The Chairman: Tell me, Mr. Howard, let us assume that we approve this bill as amended, where does it appear?

Senator Flynn: Here.

The Chairman: It appears in our *Hansard*, but where does it appear in our report?

Senator Flynn: Yes.

The Chairman: As an amendment to what? To Bill S-3?

Senator Flynn: To Bill S-3.

The Chairman: If you are making amendments to Bill S-3, you have to put these in somewhere.

Senator Flynn: I will move that the French version of Bill S-3 be amended as suggested by Mr. Howard there. You do not have to say anything else, because these are amendments that we could have made here, notwithstanding the problem of Bill S-2.

The Chairman: Except that we have not had the French version of Bill S-3 before us.

Senator Flynn: No, except that we know by Mr. Howard that this French version corresponds to the improved version of Bill S-2.

The Chairman: Very well. You have made a motion.

Senator Flynn: I have made a motion.

The Chairman: Those in favour?

Hon. Senators: Aye.

The Chairman: Those to the contrary? There are none. It is carried. Shall I report the bill with amendments?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: If we have time on Monday, I hope to present the report on Monday evening. Would the committee want to see the form of the report, or are you prepared to accept our Law Clerk's statement that he will see to it that the amendments that were made are proper in form and are all such as were approved by this committee in its consideration of the bill?

Senator Flynn: Right. You cannot do anything else.

The Chairman: It might be difficult, I agree.

Mr. Martin: Mr. Chairman, I would like to take this opportunity, on behalf of the minister and the officials, Mr. Howard and those from the department who I know have put in so many long hours and perhaps months and in some cases years, to express to you and to the members of the committee our thanks for the very diligent and detailed way in which you have gone through all these very technical provisions in these two bills. I am really referring to both Bills S-3 and S-2 in these comments.

[Traduction]

M. Howard: Parce que les dispositions suivantes étaient différentes. Mais là encore il n'y a pas beaucoup de changements de sens entre les versions anglaise et française. Il s'agit d'améliorations stylistiques.

Le président: Dites-moi, monsieur Howard, supposons que nous approuvions ce projet de loi avec ses amendements, où va-t-il paraître?

Le sénateur Flynn: Ici.

Le président: Dans notre *hansard*, mais figure-t-il aussi sur notre rapport?

Le sénateur Flynn: Oui.

Le président: Comme amendement à quoi? Au bill S-3?

Le sénateur Flynn: Oui.

Le président: Si vous faites des amendements au bill S-3, il faut bien les mettre quelque part.

Le sénateur Flynn: Je propose donc que la version française du bill S-3 soit modifiée comme le suggère ici M. Howard. Vous n'avez pas à ajouter autre chose, parce que ce sont des amendements que nous aurions pu faire ici, nonobstant le problème du bill S-2.

Le président: Sauf que nous n'avons pas vu la version française du bill S-3.

Le sénateur Flynn: Non, mais nous savons par M. Howard, qu'elle correspond à la version améliorée du bill S-2.

Le président: Très bien, vous avez présenté une motion.

Le sénateur Flynn: Oui.

Le président: Qui est d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: Qui est contre? Personne. La motion est adoptée. Dois-je faire rapport du projet de loi avec amendements?

Des voix: D'accord.

Le président: Si nous avons le temps lundi, j'espère présenter le rapport dans la soirée. Le Comité souhaite-t-il voir le rapport ou est-il disposé à se fier à notre légiste, qui s'engage à veiller à ce que les amendements soient faits de la manière qui convient et à ce qu'ils correspondent à ce que le Comité a approuvé dans son examen du projet de loi?

Le sénateur Flynn: C'est bien; il est impossible de faire autrement.

Le président: Cela pourrait être difficile, j'en conviens.

M. Martin: Monsieur le président, j'aimerais profiter de cette occasion et me faire le porte-parole du ministre et de ses fonctionnaires pour remercier M. Howard et les membres du ministère qui, je le sais, ont consacré de longues heures, et peut-être des mois, sinon des années à ce travail; je voudrais leur exprimer, ainsi qu'aux membres du Comité, notre gratitude pour le sérieux avec lequel ils ont étudié toutes les dispositions extrêmement techniques de ces deux projets de loi et là je fais en réalité allusion aux bills S-3 et S-2.

[Text]

It has been a very interesting experience for me, as a new parliamentary secretay, to come before this committee and to be part of this process. I have found it an extremely interesting experience. I do thank you again, Mr. Chairman and members of the committee, for the extremely close attention that you have given to a bill that, in my view, is so technical that I just do not see the same kind of examination, perhaps, being able to be given to it in all places. I will say no more but again express my thanks on behalf of the minister.

Senator Flynn: Mr. Howard has had some previous experience of the kind.

The Chairman: Of course, Mr. Howard has been before us before and he knows how we dig and work and have to be satisfied. So I hope what we have done this time does not alter or lessen your feeling of the efficiency of this committee.

Mr. Howard: As I have mentioned many times, Mr. Chairman, if we can get the bankruptcy bill before you, we will do so at any time you can find time for it.

The Chairman: If we get the bankruptcy bill in the Senate on Monday evening, it will get first reading.

Senator Flynn: Until you are ready to tackle it.

The Chairman: If it gets first reading, it can be distributed to the public.

Mr. Howard: That is our principal aim right now.

The Chairman: I should tell the committee that the committee will not meet on Wednesday next, March 22. We were going to hear Dr. Skeoch and Mr. McDonald, but Dr. Skeoch is ill. I have had a letter from him and he is unable to attend. We are attempting to revive the date to a time immediately after we return on, I assume, April 4.

The committee adjourned.

[Traduction]

Ce fut pour moi, en tant que nouveau secrétaire parlementaire, une expérience très utile de comparaître devant ce Comité et de faire partie de ce processus, ce qui m'a semblé extrêmement intéressant. Je vous remercie à nouveau, sénateurs et membres du Comité, pour l'attention extrêmement poussée que vous avez accordée à un projet de loi, qui est si technique selon moi que je ne pense pas du tout que d'autres puissent l'examiner avec autant de soin! Je n'en dirai pas plus, mais encore une fois, au nom du ministre je voudrais vous remercier.

Le sénateur Flynn: M. Howard a déjà fait des travaux de ce genre.

Le président: Naturellement, M. Howard a déjà comparu devant nous, et il sait de quelle manière nous approfondissons les sujets que nous traitons, et à quel point nous sommes exigeants. J'espère donc que ce que nous avons accompli cette fois-ci ne modifie ni ne diminue votre impression de l'efficacité de ce Comité.

M. Howard: Comme je l'ai dit bien des fois, Monsieur le président, si nous ne pouvons avoir ici le bill sur la faillite nous pourrions l'examiner quand vous voudrez.

Le président: Si nous l'avons au Sénat lundi soir il passera à l'étape de la première lecture.

Le sénateur Flynn: Il faudra d'abord que nous soyons en mesure de l'examiner.

Le président: S'il passe l'étape de la première lecture il peut être diffusé au public.

M. Howard: C'est notre principal objectif pour le moment.

Le président: Honorables sénateurs, je dois vous dire que le comité ne se réunira pas mercredi prochain le 22 mars. Nous devons entendre M. Skeoch et Macdonald, mais M. Skeoch est malade. Il m'a envoyé une lettre pour me dire qu'il ne pourra pas venir. Nous essayons de repousser cette date à notre retour, le 4 avril, je suppose.

Le Comité suspend ses travaux.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Printing and Publishing,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7
En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie et Édition,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

Mr. Alan Martin, M.P., Parliamentary Secretary to the
Minister of Consumer and Corporate Affairs.

*Department of Consumer and Corporate Affairs (Bureau of
Corporate Affairs):*

Mr. J. L. Howard, Assistant Deputy Minister;

Mr. Digby Viets, Chief, Legal Branch; and

Mr. Richard A. Lestage, Assistant Chief, Legal Branch.

M. Alan Martin, député, secrétaire parlementaire du minis-
tre de la Consommation et des Corporations.

*Ministère de la Consommation et des Corporations (Bureau
de la consommation):*

M. J. L. Howard, sous-ministre adjoint;

M. Digby Viets, chef, Division du contentieux; et

M. Richard A. Lestage, chef adjoint, Division du
contentieux



Third Session
Thirtieth Parliament, 1977-78

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing
Senate Committee on

Troisième session de la
trentième législature, 1977-1978

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du comité
sénatorial permanent des

Banking, Trade and Commerce

Chairman:
The Honourable SALTER A. HAYDEN

Wednesday, April 5, 1978

Issue No. 32

Seventh Proceedings on:

The study of the *subject matter*
of Bill C-13
(COMBINES INVESTIGATION ACT)

WITNESS:

(See back cover)

Banques et du commerce

Président:
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Le mercredi 5 avril 1978

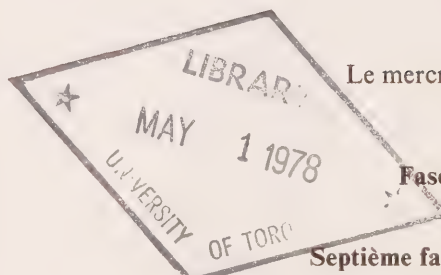
Fascicule n° 32

Septième fascicule concernant:

L'étude de l'*objet* du
Bill C-13
(LOI RELATIVE AUX ENQUÊTES
SUR LES COALITIONS)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*
The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa West)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Hayden	(Colchester)
Hays	Sullivan
	Walker—(19)

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable sénateur Salter A. Hayden
Vice-président: L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa-Ouest)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Hayden	(Colchester)
Hays	Sullivan
	Walker—(19)

**Membres d'office*

(Quorum 5)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,
November 23, 1977:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by
the Honourable Senator Bourget, P.C.:

That the Standing Senate Committee on Banking,
Trade and Commerce be authorized to examine and
report upon the subject-matter of the Bill C-13, intituled:
“An Act to amend the Combines Investigation Act and to
amend the Bank Act and other Acts in relation thereto or
in consequence thereof”, in advance of the said Bill
coming before the Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 23 novembre 1977:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Bourget, C.P.,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier la teneur du Bill C-13, intitulé: «Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et apportant des modifications corrélatives à la Loi sur les banques et à d'autres lois», avant que ce bill ou toute autre question qui s'y rattachent ne soient soumis au Sénat, et à faire rapport à ce sujet.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, APRIL 5, 1978
(39)

[Text]

Pursuant to notice, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

The study of the subject-matter of Bill C-13, Combines Investigation Act.

Present: The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Macnaughton (*Deputy Chairman*), Beaubien, Buckwold, Connolly (*Ottawa West*), Cook, Desruisseaux, Lafond, Laird and Smith (*Colchester*). (10)

In attendance: Mr. R. J. Cowling and Mr. John F. Lewis, Advisors to the Committee.

Witness:

Mr. W. T. Stanbury, Associate Professor, Faculty of Commerce and Business Administration, University of British Columbia.

Following the opening statement, the Committee proceeded to the examination of the witness, assisted therein by Messrs. Cowling and Lewis.

At 12:10 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Frank A. Jackson

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 5 AVRIL 1978
(39)

[Traduction]

Conformément à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce entreprend aujourd'hui à 9 h 30:

L'étude de l'objet du bill C-13, Loi relative aux enquêtes sur les coalitions.

Présents: Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Macnaughton (*vice-président*), Beaubien, Buckwold, Connolly (*Ottawa-Ouest*), Cook, Desruisseaux, Lafond, Laird et Smith (*Colchester*). (10)

Aussi présents: MM. R. J. Cowling et John F. Lewis, conseillers du Comité.

Témoin:

M. W. T. Stanbury, professeur associé de la faculté de Commerce et d'Administration des affaires de l'Université de Colombie-Britannique.

Après la déclaration préliminaire, le Comité entreprend l'examen du témoin avec l'aide de MM. Cowling et Lewis.

A 12 h 10, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, April 5, 1978

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9.30 a.m. to consider the subject matter of Bill C-13, to amend the Combines Investigation Act and to amend the Bank Act and other Acts in relation thereto or in consequence thereof.

Senator Salter A. Hayden (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: We are proceeding with our study of the combines investigation bill, Bill C-13, and we have with us this morning Professor Stanbury. You may be interested in hearing what he has to say in relation to this subject. Professor, would you come forward?

Senator Macnaughton: He starts off with a good name.

Senator Laird: Are you any relation of Senator Stanbury?

Professor W. T. Stanbury, Associate Professor, Faculty of Commerce and Business Administration, University of British Columbia: No, sir.

Senator Laird: We will not hold that against you!

Senator Connolly (Ottawa West): Are you a lawyer?

Professor Stanbury: No, sir, I am not; I am an economist.

The Chairman: Because there are Stanburys in various phases of political life and the world.

Senator Macnaughton: I would say all through political life, the House of Commons and the Senate.

The Chairman: Anyway, he is on his own today. You understand, professor, that our usual practice is to have an opening statement?

Professor Stanbury: Yes, sir.

The Chairman: Would you care to proceed with it?

Professor Stanbury: Thank you, senator. I should like to thank the committee for this opportunity to appear and to state my views.

Two of the three papers submitted to this committee were prepared jointly with Professor M. T. MacCrimmon of the Faculty of Law of the University of British Columbia. However, my testimony today represents my opinion alone.

At the outset I should like to make it clear that I think the objective of competition policy legislation is to advance the broadly-based, but often unrepresented, public interest. For the most part, the public interest in these matters is effectively that of consumers taken as a whole. In considering Bill C-13 I ask that you keep in mind the words of Adam Smith written over 200 years ago:

Consumption is the sole end and purpose of all production; and the interest of the producer ought to be attended to, only so far as it may be necessary for promoting that

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 5 avril 1978

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le bill C-13, modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et apportant des modifications corrélatives à la Loi sur les banques et à d'autres lois.

Le sénateur Salter A. Hayden (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: La séance est ouverte. Nous poursuivons aujourd'hui notre étude du bill C-13, Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et nous avons avec nous ce matin le professeur Stanbury. Vous aimeriez peut-être entendre ce qu'il a à dire à ce sujet. Professeur, voulez-vous vous approcher?

Le sénateur Macnaughton: Le nom est de bon augure.

Le sénateur Laird: Avez-vous un lien de parenté avec le sénateur Stanbury?

M. W. T. Stanbury (*professeur-adjoint, faculté de commerce et d'administration des Affaires, Université de la Colombie-Britannique*): Non, monsieur.

Le sénateur Laird: Nous ne vous le reprocherons pas.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Êtes-vous avocat?

M. Stanbury: Non, monsieur, je ne le suis pas; je suis économiste.

Le président: Je pose cette question parce que nous retrouvons des Stanbury à divers paliers de la politique.

Le sénateur Macnaughton: Je dirais que nous les retrouvons partout, à la Chambre des communes comme au Sénat.

Le président: De toute façon, il est seul aujourd'hui. Vous comprenez, professeur, que nous commençons habituellement par une déclaration préliminaire?

M. Stanbury: Oui, monsieur.

Le président: Voulez-vous commencer?

M. Stanbury: Merci, sénateur. J'aimerais remercier le Comité de cette occasion qui m'est offerte de comparaître et d'exposer mes opinions.

Le Comité a déjà reçu deux ou trois documents préparés sous la direction du professeur M. T. MacCrimmon de la Faculté de droit de l'université de Colombie-Britannique. Cependant, aujourd'hui, je parle en mon nom seulement.

Au départ, j'aimerais préciser qu'à mon avis une loi sur la politique de concurrence doit avoir comme premier objectif de protéger les intérêts très vastes, et souvent mal identifiés, du public. Sauf exception, dans ces questions, l'intérêt du public correspond effectivement à celui de l'ensemble des consommateurs. En étudiant le bill C-13, je vous demande de ne pas oublier les mots que Adam Smith a écrits il y a plus de 200 ans:

La consommation est l'unique but de la production; et l'intérêt du producteur doit être protégé dans la mesure où il favorise celui du consommateur. La maxime est tellement évidente qu'il serait absurde de vouloir la prouver.

[Text]

of the consumer. The maxim is so perfectly self-evident, that it would be absurd to attempt to prove it.

The Chairman: We like at times to interrupt as you go along; does that bother you?

Professor Stanbury: Not at all, sir.

The Chairman: I have a comment I wish to make on the statement you have read, even including your quote from Adam Smith. It seems to me to put a halo around the consumer and his position. He provides the consumption, but someone must provide the material that he consumes. The question is, how do you rate the relative importance of those who are the producers and those who are the consumers? Even producers are consumers.

Professor Stanbury: That is true, but I think production is simply a means to an end. In other words, the object of production is to increase human welfare, and I think that the interests of producers have to be attended to, as Smith indicates, only so long as they advance the interests of consumers. That is not to say that producers ought not to make a profit: they should; they need to; and it is functionally necessary that they do so. However, the clear, long-term objective is to increase human welfare. If producers, for example, restrict output and raise prices above the level which would occur in competition, I fail to see how the public interest is being served. It is in that context that I would argue that the consumer interest ought to be paramount. That is not to say that we should slight the producer interest, but support it only as far as it advances the consumer interest.

The Chairman: Does what you are saying with regard to prices, and interpreting Adam Smith's statement, go so far as to suggest that, if necessary, prices should be controlled?

Professor Stanbury: No. I prefer a competitive market. I am desperately afraid of controlled prices, either by producers or government. I want a competitive market because I think that is the way to guarantee fair and competitive prices and efficiency in the market. My paramount concern is to ensure that goods and services are produced efficiently, and a competitive market is the best means of achieving that.

The Chairman: Your view of how we should approach this proposed combines legislation is that we should look to see whether there exist any handicaps, obstructions or disruptions to competitive marketing.

Professor Stanbury: I think that is a fair way of looking at it. I think it is frequently the case that, when people look at competition, they accept the existing concentration of economic production as given. The form of competition I want to see one in which there is a fair dispersion of the power of producers in order to ensure that there is a sufficient number of producers, and that none has enough power—or with a small number of competitors—effectively to set a price on their own behalf. That is what I mean when I say “effective competition”, Mr. Chairman.

The Chairman: What kind of “big stick” would you use to obtain the kind of competition you would like to see?

[Traduction]

Le président: Nous aimerions vous interrompre au fur et à mesure; est-ce que cela vous dérangerait?

M. Stanbury: Pas du tout, monsieur.

Le président: J'aimerais commenter votre déclaration et la citation de Adam Smith. Il me semble que vous placez le consommateur, et ses intérêts, sur un pied d'estal. La consommation dépend de lui, mais quelqu'un doit lui fournir les biens qu'il consomme. La question est de savoir comment vous déterminez le rapport d'importance entre les producteurs et les consommateurs? Les producteurs sont consommateurs eux aussi.

M. Stanbury: C'est vrai, mais j'estime que la production n'est que le moyen d'atteindre un objectif. En d'autres termes, le but de la production est d'augmenter le bien-être de l'humanité et je crois que les intérêts du producteur doivent être protégés, comme l'indique Smith, seulement dans la mesure où ils favorisent les intérêts des consommateurs. Je ne veux pas dire que les producteurs ne doivent pas réaliser de profits. Il est indispensable qu'ils le fassent. Cependant, l'objectif à long terme est d'améliorer la situation de l'humanité. Par exemple, si les producteurs limitent la production et augmentent les prix au-delà du niveau concurrentiel, je n'arrive pas à voir comment les intérêts du public seraient protégés. C'est dans ce contexte que je prétends que les intérêts du consommateur doivent être prioritaires. Il ne s'agit pas de défavoriser les producteurs, mais de les soutenir dans la mesure où leurs intérêts favorisent ceux des consommateurs.

Le président: Lorsque vous parlez des prix, et que vous interprétez la déclaration de Adam Smith, iriez-vous jusqu'à dire qu'en cas de besoin, les prix doivent être contrôlés?

M. Stanbury: Non. Je préfère un marché concurrentiel. Je crains énormément le contrôle des prix, qu'il soit exercé par les producteurs ou par le gouvernement. Je veux un marché concurrentiel parce que, à mon avis, c'est la meilleure façon de garantir des prix justes et concurrentiels et d'assurer l'efficacité du marché. Mon principal souci est de m'assurer que les biens et services sont produits de façon efficace; le marché de la concurrence reste le meilleur moyen d'y arriver.

Le président: Selon vous, nous devrions étudier ce projet de loi relatif aux enquêtes sur les coalitions en tentant de voir s'il comporte des obstacles à la mise en marché concurrentielle, on s'il la perturbe.

M. Stanbury: Je crois que c'est une façon juste de décrire mon orientation. Selon moi, il arrive trop souvent que les gens, lorsqu'ils examinent la concurrence, partent du principe que la concentration de la production économique est inévitable. J'aimerais que la concurrence donne lieu à une distribution équitable du pouvoir des producteurs afin d'assurer qu'il y en ait un nombre suffisant et qu'aucun d'eux n'ait suffisamment de pouvoir pour, à lui seul, ou avec un faible nombre de concurrents, fixer eux-mêmes les prix. Voilà ce que j'entends lorsque je parle de «concurrence efficace», monsieur le président.

Le président: Quelles mesures rigoureuses adopteriez-vous afin de favoriser le genre de concurrence qui vous semble préférable?

[Text]

Professor Stanbury: I think the bill is very helpful in a number of regards, but in Canada we must be careful in recognizing that, because the market is small and the economies of scale are important, it is difficult to have a large number of producers in many industries. You must be sure that the tariff protection does not facilitate the coordination of producer activity. I think it important that there be aggressive action taken by the combines branch to ensure that no collusive activity, or even closely coordinated activity of the kind I call "conscious parallelism", exists to benefit producers to the disadvantage of consumers.

Senator Connolly (Ottawa West): There is a Senate committee considering the problem of Canadian-United States commercial relations. That committee has been told by a great many witnesses, over a period of two years, that one of the problems in this country is the fact that the markets are not sufficient to allow for growth in many areas of the economy, such as the manufacturing sector and the resource sector. These people have said that in attempting to restrict the size of the producer in Canada you may very well shut that producer out of the competitive markets abroad. Do you think that we can look at competition policy with the main test being the rights of the consumer, without at the same time looking at competition policy from the point of view of structuring the economy, or having the economy structure itself, in a manner which would not only make it competitive at home, but, in view of Canada's dependence on foreign trade, make it competitive abroad? Do we not at least have to have those two objectives in mind?

Professor Stanbury: I think it is fair to put it that way. However, I should like to make a few comments on that. The first point is that only 25 per cent of the GNP is, in fact, generated in the foreign sector; seventy-five per cent is, in fact produced and consumed at home. The second point is that foreign trade is concentrated in a fairly small number of industries. It is not equally divided across all the manufacturing or resource industries. It is in that context that we have to recognize the need to compete abroad.

A further point is that I do not think the evidence is so strong that it would suggest that Canadian firms are insufficiently large to compete abroad, or that we have to provide or permit domestic restrictions to see that they are able to do so. For example, I understand that Northern Telecom is doing extremely well in the United States and other places, but it is not nearly as large as many of its international competitors.

Senator Connolly (Ottawa West): I cannot think of the name of the witness who made that point on behalf of Northern Telecom—

Senator Laird: Bob Scrivener.

Senator Connolly (Ottawa West): Mr. Scrivener was one of the persons who made that point. He said that what he was concerned about was the fact that Northern Telecom felt it had to go into the American market with its plant, rather than have it in Canada. This was due to such things as proximity to

[Traduction]

M. Stanbury: Je crois que le bill est très utile à de nombreux égards mais, au Canada, nous devons faire preuve de prudence, lorsque nous reconnaissons qu'il est difficile d'avoir un nombre important de producteurs dans diverses industries parce que le marché est très restreint et que les économies d'échelle sont considérables. Nous devons être certains que la protection tarifaire ne favorise pas la coordination des activités des producteurs. À mon avis, la direction des enquêtes sur les coalitions doit prendre des mesures agressives afin d'empêcher la collusion ou toute activité étroitement coordonnée, que je qualifierais de «parellélisme délibéré», et qui profiterait aux producteurs au détriment des consommateurs.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Un des comités du Sénat étudie le problème des rapports commerciaux entre le Canada et les États-Unis. Depuis deux ans, un grand nombre de témoins ont dit au comité qu'un des problèmes de ce pays découle du fait que l'insuffisance des marchés ne permet pas qu'il y ait croissance dans de nombreux secteurs de l'économie, tels ceux de la fabrication et des ressources. Ces gens ont dit qu'en tentant de restreindre l'importance du producteur au Canada, il se peut que vous lui bloquiez l'accès aux marchés concurrentiels étrangers. Croyez-vous qu'il soit possible d'étudier la politique de la concurrence en faisant des droits du consommateur le principal critère sans, en même temps, tenir compte de la nécessité d'avoir une structure économique qui serait concurrentielle non seulement au Canada mais aussi, compte tenu de la dépendance du Canada envers le commerce étranger, à l'extérieur de ses frontières? Ne devons-nous pas avoir ces deux objectifs en tête?

M. Stanbury: Votre observation me semble juste. Cependant, j'aimerais faire quelques commentaires. D'abord, en réalité seulement 25 p. cent du PNB dépend du secteur étranger. Les autres 75 p. cent sont produits et consommés dans le pays. Ensuite, le commerce étranger est concentré dans un nombre relativement faible d'industries. Il n'est pas également réparti dans toutes les industries de fabrication ou de ressources. C'est pour cette raison que nous devons reconnaître la nécessité d'une concurrence à l'étranger.

J'aimerais ajouter qu'à mon avis les faits ne nous permettent pas de conclure que les sociétés canadiennes ne sont pas suffisamment importantes pour être concurrentielles à l'étranger, ou que nous devons prévoir ou permettre l'adoption de restrictions nationales afin de leur permettre de le devenir. Par exemple, on me dit que Northern Telecom réussit très bien aux États-Unis et ailleurs. Pourtant cette société n'est pas aussi importante que la majorité de ses concurrents internationaux.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Je ne me souviens pas du nom du témoin qui a fait cette remarque sur Northern Telecom—

Le sénateur Laird: Bob Scrivener.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): M. Scrivener est l'une des personnes qui a mentionné ce point. Il a déclaré qu'il s'inquiétait de ce que la Northern Telecom ait cru devoir installer son usine sur le marché américain plutôt qu'au Canada, pour des raisons comme la proximité du marché et

[Text]

market, and so forth. This is a serious concern, because by so doing Northern Telecom is not only exporting material but also jobs.

Senator Laird: And know-how, that is Northern Telecom's big secret. I feel as Senator Connolly does. I am also a member of that committee.

Professor Stanbury: I am sure you are concerned. In continuing to protect the industry through tax deals, tariff protection, soft anti-combines laws, or any other mechanism that the state can use, I would worry about the longer run viability of it. I think it would gradually breed weaknesses.

Senator Connolly (Ottawa West): This might sound like a smart-alec reply to that, but for the sake of argument let us suppose a bilateral free-trade agreement were entered into with the United States, then might it not be an objective for Canadian industry to have large units of production rather than small units of production because of the competition in the field?

The Chairman: There are two sides to that question, Senator Connolly. What Professor Stanbury has said, as I see it, is a matter of degree. I did not understand him to say that there should not be tariff protection.

Professor Stanbury: I would like it to be lower.

The Chairman: You are not a free-trader?

Professor Stanbury: Not completely; I have to be a practical man as well as a theoretical economist.

The Chairman: We put free-traders in the position of being impractical people.

Senator Macnaughton: In view of what you have just said, how would you deal with the textile industry in Canada?

Professor Stanbury: I have deep sympathy for the people in the textile industry. That must be made clear. But, on the other hand, I think the long-run viability of that industry is almost zero. I am afraid I would be in favour of literally lowering the tariffs gradually, phasing it out and taking the loss. The reason for saying that is because I think one could buy out the rights of the people in that industry through massive federal transfers and be better off, from a consumer point of view, in the longer run.

It is not a pleasant solution; a declining industry never is. But I think that if we continue to protect it, we will guarantee that the prices will rise faster than international prices; we will guarantee that productivity changes will be slower than they otherwise would be; and we will guarantee that manufacturers will have even less incentive to be as efficient as they can be. This is not a pleasant solution, but I believe we have to recognize that we cannot be involved in all international businesses. That is the best industry, in my argument, for international trade.

[Traduction]

ainsi de suite. C'est une question très grave, parce que Northern Telecom n'exporterait alors pas seulement du matériel, mais également des emplois.

Le sénateur Laird: Et des connaissances spécialisées. C'est là le grand secret de Northern Telecom. Je partage l'avis du sénateur Connolly. Je fais également partie de ce Comité.

M. Stanbury: Je suis persuadé que vous vous intéressez vraiment à ce problème. Si l'on continue de protéger l'industrie au moyen d'arrangements fiscaux, de protections tarifaires, de lois très larges contre la coalition, ou d'autres mécanismes auxquels l'État peut avoir recours, je finirai par douter de l'opportunité à plus long terme de ce genre de mesures. Je pense qu'elles finiraient par entraîner des faiblesses.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Cela vous semblera peut-être une réponse assez «finaude», mais supposons à titre d'exemple, qu'une entente bilatérale de libre-échange soit conclue avec les États-Unis, ne serait-il pas préférable pour l'industrie canadienne d'avoir de grandes unités de production plutôt que de petites, à cause de la concurrence dans ce domaine?

Le président: Cette question comporte deux aspects, sénateur Connolly. D'après moi, M. Stanbury voulait parler de degrés. Je ne crois pas l'avoir entendu dire qu'il ne devrait pas y avoir de protection tarifaire.

M. Stanbury: J'aimerais qu'ils soient plus bas.

Le président: Ne prônez-vous pas le libre-échange?

M. Stanbury: Pas tout à fait. Je me dois d'être pratique, même si je suis économiste-théoricien.

Le président: Nous considérons les adeptes du libre-échange comme étant des personnes peu pratiques.

Le sénateur Macnaughton: A la lumière de ce que vous venez de dire, comment régleriez-vous la situation de l'industrie du textile au Canada?

M. Stanbury: J'éprouve beaucoup de sympathie pour ceux qui œuvrent au sein de l'industrie du textile. Je tiens à le souligner. Mais je crois toutefois qu'à long terme, la rentabilité de cette industrie est presque nulle. J'avoue que j'accueillerais favorablement une diminution progressive des tarifs pour finalement les supprimer et en absorber les pertes. En effet, je crois que l'on pourrait racheter les droits des personnes œuvrant au sein de cette industrie en effectuant d'énormes transferts de fonds fédéraux pour en ressortir vainqueurs, du point de vue du consommateur, à longue échéance.

Ce n'est pas une solution très agréable. Mais il ne faut pas oublier qu'une industrie déclinante ne l'est jamais; toutefois, si nous continuons de la protéger, cela n'aura pour effet que d'entraîner une hausse plus rapide de nos prix par rapports aux prix en vigueur sur les marchés internationaux. Cela entraînerait également un ralentissement des changements de productivité et aurait même pour effets de décourager les fabricants d'essayer d'être aussi productifs qu'ils pourraient l'être. Ce n'est pas une solution agréable, mais nous devons reconnaître que nous ne pouvons pas nous introduire dans tous les secteurs des affaires internationales. D'après moi, c'est la meilleure industrie, en ce qui concerne le commerce international.

[Text]

The Chairman: In making that statement, you do not look at the question of the degree of protection?

Professor Stanbury: Certainly, one must look at the degree of protection, but the recent trend through quotas, if not through formal tariff changes, is to increase it in face of difficult foreign competition. I want to go the other way, but I also want to help the people in that industry. Frankly, it is cheaper to make a once-and-for-all settlement in that industry, be effectively taxed through higher prices over the next 10 years, than it would be to take the nasty result now. That is a very difficult thing to do in this country because of the high unemployment rate. One would be a fool to ignore that.

I suppose I am proposing a phasing-in type of thing. We should make a commitment to reduce the tariffs and reduce the quota protections, and then accept the fact that we are going to have a small textile industry, if any.

The Chairman: Are you aware that this committee conducted a study of the textile industry in Canada? The recommendations included, amongst other things, the establishment of quotas, which is within the power of the government, even under GATT. The quotas which have been established have been directed against the very cheap producers in Taiwan and Korea.

Senator Connolly (Ottawa West): Also Hong Kong.

The Chairman: And Hong Kong, where it was a two-way route. The production would be dumped somewhere else, and then would clear through Hong Kong into Canada. So, we have a fairly thorough understanding of the situation of quotas. Our recommendation was made in light of the high unemployment figures in the textile industry, particularly in the province of Quebec. The evidence was that the people working in the textile industry were, for the most part, older women whose training is restricted to the field of textile production. They have no background skill or training so as to allow them to move into some other line of work. In those circumstances, the choice would have them join the ranks of the unemployed or take such steps as would be necessary to protect their jobs. Under those circumstances, which way would you go?

Senator Cook: The evidence, Mr. Chairman, was that in terms of efficiency and technology, the Canadian textile industry is competitive with its foreign competition. However, because Canadian wages are higher, we cannot compete with foreign imports. While buying foreign does little to help the foreign worker, it does a great deal for the foreign manufacturer.

The Chairman: That is right.

Senator Cook: So, theory does not always work when you try to put it into practice.

[Traduction]

Le président: Vous ne parlez pas de la question du degré de protection?

M. Stanbury: Il ne fait aucun doute que l'on doit se pencher sur le degré de protection, mais la tendance récente sur le plan des contingentements ou des changements officiels de tarifs, veut que l'on renforce cette protection face à la grande concurrence étrangère. Je prône le contraire, mais je voudrais également pouvoir aider ceux qui œuvrent au sein de cette industrie. A vrai dire, il serait moins dispendieux de faire, pour cette industrie, un seul règlement définitif qui serait effectivement imposé au moyen de prix supérieurs au cours des dix prochaines années, que d'absorber maintenant les résultats négatifs. C'est une chose bien difficile à réaliser dans ce pays à cause du taux de chômage élevé. Insensé serait celui qui n'en tiendrait pas compte.

Je suis donc en faveur d'un procédé d'instauration progressive. Nous devrions nous engager à réduire les tarifs et la protection des contingents et accepter le fait que nous devons nous contenter d'une modeste industrie du textile.

Le président: Savez-vous que ce comité a effectué une étude de l'industrie du textile au Canada? Les recommandations comprenaient, entre autres, l'établissement de contingents, ce que le gouvernement est habilité à faire, même en vertu du GATT. Les contingents qui ont été fixés s'adressaient directement aux producteurs à bas prix de Taiwan et de la Corée.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Sans oublier Hong Kong.

Le président: Et Hong Kong, dans lequel cas il s'agit d'une voie à deux sens. Les produits seraient expédiés ailleurs pour être acheminés vers le Canada via Hong Kong. Alors, nous comprenons assez bien la question des contingents. Nous avons fait cette recommandation à la lumière du taux très élevé de chômage dans l'industrie du textile, surtout dans la province de Québec. Il est ressorti que les ouvriers de cette industrie sont, pour la plupart, des femmes assez âgées qui, par leur formation, sont restreintes au secteur du textile. Leurs antécédents, tant en ce qui concerne leurs aptitudes que leur formation, ne leur permettent pas d'effectuer un autre genre de travail. Dans ces circonstances, le choix est assez limité: ou bien on les oblige à se joindre aux rangs des chômeurs, ou encore, nous prenons les mesures nécessaires pour protéger leur emploi. Pour quelle solution opteriez-vous?

Le sénateur Cook: Monsieur le président, il est ressorti qu'en termes d'efficacité et de technologie, l'industrie canadienne du textile est apte à faire concurrence aux producteurs étrangers. Toutefois, parce que les salaires canadiens sont supérieurs, nous sommes incapables de faire concurrence aux importations de l'étranger. Le fait d'acheter des produits étrangers n'aide pas le travailleur étranger, mais profite beaucoup au fabricant étranger.

Le président: C'est exact.

Le sénateur Cook: Alors, la théorie ne fonctionne pas toujours lorsqu'on essaie de la mettre en pratique.

[Text]

Professor Stanbury: I am not suggesting that theory is an automatic answer. You asked what I would do. It is my view that the long-run viability of the industry is simply not there. I think the 40-cent an hour wage in foreign countries may go to \$1.40 in two years, and that still will not prevent the Canadian industry from being swamped by imports. I am prepared to phase it out over a period of five to ten years. I think that is the long-run choice. I think we have to redeploy our resources rather than try to continue to protect what I think has to be, even though it is on a labour-cost basis, an inefficient industry relative to the Canadian opportunity cost.

It is not a pleasant choice, but I would opt the other way. If consumers were to put up the amount of money to literally buy out the rights of those producers in the domestic industry, they would recover their costs in five years as a result of the lower prices achieved through lower tariffs.

Senator Laird: I think you may run into some trouble with Senator Paul Desruisseaux in that respect. He is the one who started all this.

Senator Desruisseaux: I am not going to enter into an argument on this point. I find it difficult to accept your argument that this or that must be phased out simply because it is no longer viable. That is not the argument. The argument for us has to be based on whether or not the industry in question is a basic one, whether it gives employment, and whether it is more costly to improve other exports at the expense of the textile industry.

This, to my mind, is not supported by the evidence. Unemployment is the one thing that has been very costly, and to create more unemployment through the phasing out of the textile industry is not the course we should take. One should also bear in mind that many of the industries which say they can survive are being supported through government loans and grants.

Senator Cook: This is one case where we do not agree with Adam Smith.

Senator Desruisseaux: True enough.

Senator Cook: Professor Stanbury, you agree that Northern Telecom is doing very well in foreign markets, do you?

Professor Stanbury: Yes.

Senator Cook: Am I not right in assuming that one of the thrusts of this legislation is to split Northern Telecom from Bell Canada?

Professor Stanbury: No, that is not the case. The legislation would not have any effect on that. There are hearings before the Restrictive Trade Practices Commission now inquiring into the vertical integration between Bell Canada and Northern Telecom. Those hearings do not stem from this legislation; they are hearings pursuant to the present act.

[Traduction]

M. Stanbury: Je n'affirme pas que la théorie est une réponse automatique. Vous m'avez demandé ce que je ferais. Je crois qu'à long terme, l'industrie n'est tout simplement pas rentable. Le salaire de 40¢ l'heure en vigueur dans les pays étrangers passera peut-être à \$1.40 dans deux ans, mais cela n'empêchera toujours pas l'industrie canadienne d'être envahie par l'importation. Nous pourrions tout simplement la supprimer progressivement en cinq à dix ans. Je pense que c'est la seule solution possible à longue échéance. Il serait préférable de redéployer nos ressources plutôt que d'essayer de continuer de protéger une industrie qui, d'après moi, deviendra inefficace comparativement au coût des possibilités au Canada, même si elle devait se limiter à couvrir le prix de la main-d'œuvre.

Ce n'est pas un choix très agréable, mais je suis en faveur de l'autre moyen. Si les consommateurs étaient disposés à investir les fonds nécessaires pour acheter littéralement les droits des producteurs de l'industrie interne, ils recouvreraient leurs frais en dedans de cinq ans, grâce aux prix inférieurs que la baisse des tarifs entraînerait.

Le sénateur Laird: Le sénateur Paul Desruisseaux vous fera certainement des difficultés sur ce point, car c'est lui qui a commencé cette histoire.

Le sénateur Desruisseaux: Je n'ai nullement l'intention de me lancer dans une discussion sur ce point. Il est très difficile pour moi d'accepter votre argument selon lequel vous prônez la suppression progressive d'une industrie, simplement parce qu'elle n'est plus rentable. Là n'est pas la question. Il s'agit plutôt de déterminer si cette industrie est fondamentale ou non, si elle fournit des emplois et s'il serait plus onéreux d'améliorer d'autres exportations aux dépens de l'industrie du textile.

D'après moi, les faits appuient ma position. Le chômage s'est avéré très onéreux et il me semble qu'il ne serait pas très opportun de créer encore plus de chômage en supprimant progressivement l'industrie du textile. Il ne faut pas oublier qu'un bon nombre des industries qui affirment pouvoir survivre continuent de le faire grâce aux prêts et subventions du gouvernement.

Le sénateur Cook: C'est un point sur lequel je ne suis pas d'accord avec Adam Smith.

Le sénateur Desruisseaux: Bravo.

Le sénateur Cook: M. Stanbury, reconnaissez-vous que Northern Telecom occupait une très bonne position sur les marchés étrangers?

M. Stanbury: Oui.

Le sénateur Cook: N'ai-je pas raison de supposer que l'un des buts de cette loi est de séparer Northern Telecom de Bell Canada?

M. Stanbury: Non, ce n'est pas le cas. La loi n'a aucun effet sur cette situation. La Commission sur les pratiques restrictives du commerce tient actuellement des audiences sur l'intégration verticale de Bell Canada et de Northern Telecom. Ces audiences n'ont rien à voir avec la loi en question; elles sont tenues conformément à la loi actuellement en vigueur.

[Text]

Senator Cook: Yes, but this legislation would make it very much easier, would it not?

Professor Stanbury: Section 47 has been in the act since 1952.

Senator Laird: It has worked very well, too—or at least better, we think, to this point than the proposed legislation.

The Chairman: Perhaps we can now get back to the subject matter at hand.

Mr. John Lewis, C.A., Adviser to the Committee: Before we leave this area, Mr. Chairman, I should like to cover one point Professor Stanbury has made.

Is it not true that when Microsystems International was spun off from Northern Telecom, its shares were purchasable through warrants at a certain price by shareholders of Northern Telecom, and is it not true that due to the tremendous losses incurred by Microsystems International, it was not a very feasible investment for the public?

In fact, I was an executor at the time and had that choice, and I chose not to have the estate purchase those shares. It might be that Northern Telecom is making a lot of money now, but it suffered tremendous losses in the past through Microsystems International, and who knows what is going to happen a year or five years from now? Are you aware of that situation?

Professor Stanbury: No, I do not know the financial background of Northern Telecom.

The Chairman: The next question, I take it, Mr. Lewis, is whether in dealing with a company which accumulates tremendous losses and then has good years you put a fence around both those enterprises, let them suffer the losses, but regulate and control the profit?

Professor Stanbury: I have no objection to Northern Telecom making a profit. I think the question is the interface between competition policy and the question of the regulated industry in the case of Bell Canada. The issue in that case is whether the price of transactions between the subsidiary which manufactures the equipment and its parent can be properly regulated, in the usual context, or whether there should be a de-integration of the two. That is a much larger question, and I have not had the opportunity to study that in as much detail as I have Bill C-13. I would have to pass on the appropriate answer to that.

The Chairman: Perhaps we can now get back to the direct questioning.

Professor Stanbury: If I may get back to my statement, Adam Smith was a true political economist, for he shrewdly observed, and I quote, "in the mercantile system, the interest of the consumer is almost constantly sacrificed to that of the producer; and it seems to consider production, and not consumption as the ultimate end and object of all industry and commerce . . ." If one reviews the history of Bill C-256, the

[Traduction]

Le sénateur Cook: Oui, mais cette loi ne rendrait-elle pas la chose plus facile?

M. Stanbury: L'article 47 fait partie de la loi depuis 1952.

Le sénateur Laird: Cela a très bien fonctionné, trop bien, du moins mieux que ne nous le laissait prévoir le texte de loi proposé.

Le président: Nous pourrions peut-être maintenant revenir au sujet en question.

M. John Lewis, C.A., conseiller auprès du comité: Avant de poursuivre, Monsieur le président, j'aimerais revenir à une chose qu'a mentionnée M. Stanbury.

N'est-il pas vrai de dire que, lorsque les actions de Microsystems International ont échappé au contrôle de Northern Telecom elles pouvaient être rachetées à un certain prix par des actionnaires de Northern Telecom. Et n'est-il pas vrai de dire, qu'étant donné les pertes considérables subies par Microsystems International, ce n'était pas un investissement très réalisable pour le public?

En réalité, j'ai agi en tant qu'exécuteur testamentaire et ai eu à faire ce choix. J'ai conseillé aux parties à la succession de ne pas acheter ces actions. Il se peut bien que la Northern Telecom encaisse d'importants profits maintenant grâce à Microsystems International, mais elle a subi d'énormes pertes par le passé et qui sait ce qu'il adviendra d'ici un ou cinq ans. Êtes-vous au courant de cela?

M. Stanbury: Non, je ne connais pas la situation financière de la Northern Telecom.

Le président: Si je comprends bien, Monsieur Lewis, la question est de savoir si, lorsqu'on fait affaire avec une société qui subit de lourdes pertes, puis connaît des années de prospérité, on met ces entreprises en quarantaine, leur laissant éponger leurs pertes, puis on leur impose des règlements et un contrôle de leurs revenus.

M. Stanbury: Je ne vois aucune objection à ce que la Northern Telecom réalise des profits. Je pense que la question est celle du recoupement entre la politique de concurrence et la réglementation de l'industrie dans le cas de Bell Canada. Il s'agit ici de savoir si le prix des transactions entre la filiale qui fabrique le matériel et la société-mère peut-être adéquatement réglementé dans le contexte habituel ou s'il faudrait procéder à une séparation des deux sociétés concernées. C'est une question beaucoup plus vaste et je n'ai pas eu l'occasion de l'étudier de façon aussi approfondie que le bill C-13. Il me faudrait trouver une bonne réponse à cela.

Le président: Peut-être pouvons-nous revenir à la formule des questions directes.

M. Stanbury: Si vous me permettez de revenir à ma déclaration, je dirai que Adam Smith était un véritable maître en économie politique. Il a très finement observé, et je cite, que «dans le système mercantile, l'intérêt du consommateur est presque toujours sacrifié au profit de celui du producteur; et ce système semble considérer la production, et non pas la consommation comme la fin et l'objet ultime de toute l'industrie et du

[Text]

Stage I amendments, and Bill C-42, one finds that his statement remains true today.

When you come to appraise a particular restraint of trade, I suggest you adopt the following criterion: Does the trade practice in question create a net benefit to consumers taken as a whole? If it does not, it should be struck down regardless of the benefits it bestows on a group of business firms, agricultural interests or others.

I wish to go on record as strongly supporting the proposed legislation. The criticisms I have of Bill C-13, by and large, are that it does not go far enough in attacking undesirable restraints of trade or in ensuring that the benefits of allowable restrictions on competition are passed on to consumers.

Senator Cook: When you say it should be struck down regardless of the benefits it bestows on a group of business firms, agricultural interests, or others, would you still agree with that statement where we do insert "business firms or workers, producers"?

Professor Stanbury: I have no difficulty with that. I feel the same way. The phrase "or others" would include that.

Senator Cook: So, even though it would produce a good deal of benefit to workers, you feel it should be struck out?

Professor Stanbury: Yes. I do not want to be unfair and attack business as potential restraint of trade when you should attack all.

The Chairman: Professor Stanbury, you mentioned conscious parallelism. Do you support that theory?

Professor Stanbury: Could you explain to me what you think the theory of conscious parallelism is, and then I can tell you whether or not I support it?

The Chairman: Well, let us not be concerned about what I think it is. Let us try to determine what it is in the bill. As I understand the bill, if a group in an industry, marketing the same product, achieves what might be called the same or uniform pricing, even though there is no evidence that this came about by agreement, then, as I read the bill, it provides that they can be charged with an offence on this theory of conscious parallelism. Why it is called "conscious", I don't know. If they had said "unconscious," I could understand it because if there is no agreement how can it be conscious?

Professor Stanbury: Well, Mr. Chairman, to answer your specific question, the answer is no, they could not be brought up before the Competition Board to have the advocate obtain an order. If I may address that point, I would like to move to page 4 of my statement where I deal with that point specifically. So if I may read from that, section 31.73, dealing with joint monopolization, is a desirable provision, but it does not go far

[Traduction]

commerce... ». Si l'on se rappelle l'évolution du bill C-256, les modifications de la première étape et l'histoire du bill C-42, on constate que sa déclaration vaut toujours aujourd'hui.

Quand il faut envisager une certaine pratique restrictive du commerce, je propose que nous adoptions le critère suivant: la pratique en question profitera-t-elle à l'ensemble des consommateurs? Dans la négative, elle doit être abandonnée sans égard aux avantages qu'elle pourrait procurer à un groupe d'entreprises commerciales, d'intérêts agricoles ou autres.

J'aimerais qu'il soit inscrit au compte rendu que j'appuie fortement le texte de loi proposé. Le seul reproche que je formulerais à l'endroit du bill C-13 est qu'il ne va pas assez loin lorsqu'il tente de s'attaquer aux déplorables pratiques restrictives du commerce ou de veiller à ce que les avantages des pratiques restrictives admissibles en matière de concurrence profitent aux consommateurs.

Le sénateur Cook: Quand vous dites qu'elle doit être abandonnée sans égard aux avantages qu'elle procurerait à un groupe d'entreprises, aux intérêts agricoles ou autres, verriez-vous une objection à ce que l'on inclut «les entreprises ou les travailleurs, les producteurs»?

M. Stanbury: Cela ne change rien. Je garde toujours la même impression. L'expression «ou autre» incluerait aussi ces intérêts.

Le sénateur Cook: Ainsi, même s'il en résultait d'importants avantages pour les travailleurs, vous croyez toujours que cette pratique devrait être abandonnée?

M. Stanbury: Oui. Je ne veux pas être injuste et ne m'attaquer qu'aux entreprises pouvant éventuellement adopter des pratiques restrictives, quand il faudrait nous attaquer à tous ceux qui en adoptent.

Le président: Monsieur Stanbury: vous avez parlé du parallélisme conscient. Appuyez-vous cette théorie?

M. Stanbury: Si vous m'expliquez ce que vous semble être cette théorie du parallélisme conscient, je pourrais alors vous dire si je l'appuie ou non.

Le président: Ne nous occupons pas de ce que je peux en penser. Essayons plutôt de définir ce à quoi elle correspond dans le projet de loi. De la façon que j'interprète le projet de loi, si divers membres d'un secteur industriel qui fabriquent un même produit fixent des prix semblables ou uniformes, bien qu'aucune preuve n'établisse que cette pratique découle d'une entente, le projet de loi prévoit que, selon cette théorie du parallélisme conscient, on peut porter des accusations contre les entreprises en cause. Pourquoi parler de parallélisme «conscient»? Je n'en sais rien. Si l'on avait parlé de parallélisme «inconscient», j'aurais compris. En effet, si aucun accord n'est conclu, comment le parallélisme peut-il être conscient?

M. Stanbury: Monsieur le président, à cette question précise, je dois répondre que ces entreprises ne pourraient pas être convoquées devant la Commission de la concurrence pour que l'administrateur rende une ordonnance contre elles. Si je peux aborder ce sujet, j'aimerais revenir à la page 4 de ma déclaration où je traite de cette question en particulier. Si vous permettez que je cite, l'article 31.73 porte sur la monopolisa-

[Text]

enough in attacking the widespread problem of conscious parallelism in oligopolistic industries. It is argued in some of the business briefs that section 31.73 would result in the "regulation" of every oligopolistic industry in Canada in which the firms' conduct was similar. This is simply not true. Section 31.73 requires the advocate to establish four elements before an adverse finding can be made by the Competition Board, i.e.:

- (i) a small number of non-affiliated firms must jointly account for more than 50 per cent of the relevant market;
- (ii) they must have achieved substantial control of the market or entrenched such control by adopting closely parallel policies or closely matching conduct;
- (iii) these policies or conduct must be of an "exclusionary character"; and
- (iv) the policies or conduct must have the effect of restricting entry, foreclosing a competitor's sources of supply or sales outlets, eliminating a competitor by predatory pricing or coercing a competitor into abandoning or restricting competitive behaviour.

In my view, the applicability of the law will be very limited. I don't believe that section 31.73, as drafted, in Bill C-13 could have been used successfully in the *Canada Cement Lafarge*, *Alcan* or *Eastern Sugar* cases, all of which the Crown lost at trial—although the Appeal Court reversed the decision in the *Eastern Sugar* case.

Mr. R. J. Cowling, Adviser to the Committee: Would parallel prices be of an exclusionary character?

Professor Stanbury: I cannot see how it could be construed: I have some difficulty, by the way, with the phrase "exclusionary character" which was put into Bill C-13 and which was not in its predecessor bill, Bill C-42. In my opinion, I think the board would have to look at the intent in trying to determine whether the policy carried on in parallel is in fact of an exclusionary character.

Mr. Cowling: It does not say that.

Professor Stanbury: No, but there is an implication and, while I could be wrong, that is the implication I draw from it. But keep in mind that the policies have to be of an exclusionary character and they have to have one or more of these noxious effects: restricting entry, foreclosing a competitor's supply, and so on. There have to be both elements, plus the other two which have to be shown before an order can be obtained. So the argument that simple conscious parallelism of the kind described by the chairman will be caught by the bill I really think, with respect, Mr. Chairman, is incorrect.

Mr. Cowling: What would be an example of the type of conduct involved? You say that parallel pricing might not be

[Traduction]

tion conjointe. C'est une bonne disposition, mais elle ne va pas assez loin lorsqu'il s'agit de s'attaquer au vaste problème du parallélisme conscient dans les industries oligopolées. Il a été soutenu dans certains mémoires de l'industrie que l'article 31.73 entraînerait la «réglementation» de toute l'industrie oligopolée au Canada, où les pratiques des entreprises se ressemblent. Ce n'est tout simplement pas vrai. Aux termes de l'article 31.73, l'administrateur doit établir quatre faits avant que la Commission de la concurrence ne rende un jugement défavorable, c'est-à-dire:

- (i) qu'un petit nombre d'entreprises non affiliées doivent ensemble représenter plus de 50 p. 100 d'un marché donné;
- (ii) qu'elles doivent être parvenues à contrôler sensiblement le marché ou avoir consolidé ce contrôle en adoptant des orientations parallèles exclusives ou des comportements semblables;
- (iii) que ces orientations ou ces comportements doivent être un «procédé exclusif»; et que
- (iv) les orientations ou le comportement doivent avoir pour effet de restreindre l'accès à un marché, d'interdire à un concurrent l'accès aux sources d'approvisionnement ou aux débouchés d'un produit, d'éliminer un concurrent en fixant des prix abusifs ou en forçant directement ou indirectement un concurrent à limiter ou à abandonner sa conduite concurrentielle.

Il me semble que l'application de la loi sera très limitée. Je ne crois pas que l'article 31.73, tel qu'il est libellé au bill C-13, aurait pu être invoqué avec succès dans les affaires *Canada Cement Lafarge*, *Alcan* ou *Eastern Sugar*, trois affaires dont la Couronne a été déboutée, bien que la Cour d'appel ait renversé la décision du juge dans l'affaire *Eastern Sugar*.

M. R. J. Cowling, conseiller du Comité: Est-ce que le fait d'établir des prix parallèles serait considéré comme un procédé exclusif?

M. Stanbury: Je ne peux pas voir comment on pourrait le déduire. Soit dit en passant, cette expression «procédé exclusif» qui a été ajoutée au bill C-13 et n'apparaissait pas au bill C-42 me cause certains problèmes. À mon avis, je pense que la Commission devrait étudier l'intention lorsqu'elle essaie d'établir si les orientations parallèles sont un procédé exclusif.

M. Cowling: Ce n'est pas ce qu'on dit.

M. Stanbury: Non, mais c'est une répercussion, et bien que je puisse faire erreur, c'est la déduction que j'en tire. Mais rappelons-nous que les orientations doivent être un procédé exclusif et avoir un ou davantage de ces effets nocifs, c'est-à-dire restreindre l'accès à un marché, interdire à un concurrent l'accès aux sources d'approvisionnement et aux débouchés et ainsi de suite. Il faut ces deux éléments et l'on doit apporter des preuves pour les deux autres avant qu'une ordonnance puisse être rendue. Aussi à mon avis, le raisonnement voulant que le simple parallélisme conscient du genre décrit par le président soit couvert par ce projet de loi est, monsieur le président, sauf le respect que je vous dois, incorrect.

M. Cowling: Y a-t-il un exemple du type de comportement en question? Vous dites que l'établissement de prix parallèles

[Text]

of an exclusionary character, but what would be an example of the kind of parallel conduct that could be exclusionary in character and that therefore might have the effect of things enumerated in the subparagraphs?

Professor Stanbury: That is the difficulty. How do you define that precisely? That is why I do not think this is going to have much effect. Let us take a joint-refusal-to-supply type of arrangement. That could clearly make it extremely difficult for another firm to operate in the industry.

Mr. Cowling: But would that not be a section 32 offence?

Professor Stanbury: If it is by agreement, then, of course, it would be, but it could be a joint and parallel act without agreement. I find it difficult to see how this will operate in any sense along the lines that Canadian business firms are worried about. I think what has to be proven here is a very complex set of arrangements. That is why I do not think this is going to have the impact, and I think I can say without fear of contradiction that simple conscious parallelism, which is quite prevalent in most Canadian industries, will go scot free under this legislation. So, why the worry is beyond me.

Now, if I could go back to the other part of my statement, I would like to begin a discussion on mergers.

The Chairman: Are there any further questions on this point?

Senator Macnaughton: Where are we now?

The Chairman: We moved over to page 4 on a point which I raised. Now that has been discussed, and Professor Stanbury suggests that we go back to his opening statement, so we will go back to the point where I interrupted.

Professor Stanbury: Now I would like to speak to the question of mergers.

Canada's merger jurisprudence is in a shambles. There is an extremely strong case for an effective merger law on a civil law basis. When one reviews the RTPC reports dealing with the Zinc oxide, Yeast, Vancouver Newspapers, Canada Packers, Wilson Boxes, B.C. Propane and Cast Iron Soil Pipe cases and the discontinued merger inquiries, the ineffectiveness of the present criminal law is manifest. The tests of the statutory provisions in the Canadian Breweries, B.C. Sugar and K. C. Irving cases all ended in failures for the Crown. In the last case, the Supreme Court ruled that a series of mergers resulting in a monopoly of all the English-language daily newspapers in New Brunswick does not violate the law. If one were to follow the logic of the court, Mr. Irving could acquire all the daily papers in Canada, so long as he did not raise the subscription or advertising rates very much. The law must be changed now.

[Traduction]

pourrait ne pas être un procédé exclusif, mais comment trouver un exemple du genre de comportement parallèle qui pourrait être un procédé exclusif et avoir par conséquent l'effet des éléments énumérés aux alinéas?

M. Stanbury: C'est là le problème. Comment définir cela de façon précise? C'est pourquoi je ne pense pas que cette disposition ait un grand effet. Prenons l'exemple d'un accord commun en vue de refuser l'accès aux sources d'approvisionnement. Cette conduite pourrait de toute évidence entraîner de grandes difficultés à une entreprise qui veut travailler dans ce secteur industriel.

M. Cowling: Mais ne s'agirait-il pas d'une infraction en vertu de la section 32?

M. Stanbury: Si cela s'effectue dans le cadre d'un accord, ce serait certainement le cas, mais il pourrait aussi s'agir d'un comportement commun et parallèle sans entente. Il me semble difficile de voir comment cela fonctionnera compte tenu des éléments qui préoccupent les entreprises commerciales canadiennes. Je pense que ce qu'il faut prouver ici, c'est un ensemble très complexe d'accords. C'est pourquoi je ne pense pas qu'il aura les répercussions recherchées et je pense pouvoir affirmer sans crainte de me contredire que le simple parallélisme conscient qu'on retrouve chez la plupart des industries canadiennes ne sera pas fortement ébranlé par ce texte de loi. C'est pourquoi cette préoccupation m'échappe.

Maintenant, si vous me permettez de revenir à l'autre partie de ma déclaration, j'aimerais lancer le débat sur les fusions.

Le président: Y a-t-il d'autres questions à ce sujet?

Le sénateur Macnaughton: Où en sommes-nous?

Le président: A la page 4, à une question que j'ai soulevée. Le débat sur cette affaire est terminé et M. Stanbury propose que nous revenions à sa déclaration préliminaire. Nous revenons donc là où nous en étions au moment de mon intervention.

M. Stanbury: J'aimerais maintenant aborder la question des fusions.

Au Canada, la jurisprudence en matière de fusion est un véritable carnage. Il est urgent qu'on adopte une loi efficace à ce sujet loi qui s'appuierait sur le droit civil. Lorsqu'on étudie les rapports de la CPRC portant sur les affaires débattues en justice à propos de l'oxyde de zinc, de la levure, des journaux de Vancouver, de la Canada Packers, de la Wilson Boxes, du gaz propane de la Colombie-Britannique, des canalisations de fonte et l'abandon des enquêtes sur fusions, l'inefficacité du droit pénal actuel est manifeste. Les critères des dispositions légale dans les affaires Canadian Breweries, BC Sugar, et K.C. Irving, ont entraîné des échecs pour la Couronne. Dans la dernière affaire, la Cour Suprême a jugé qu'une série de fusions entraînant un monopole de tous les quotidiens de langue anglaise du Nouveau-Brunswick ne violait pas la loi. Si on devait suivre la logique de la Cour, M. Irving pourrait acquérir tous les quotidiens du Canada pourvu qu'il n'augment pas considérablement les frais d'abonnement ou de publicité. La loi doit être modifiée dès maintenant.

[Text]

Senator Macnaughton: Is that not an absolutely faulty interpretation of that judgement? Didn't the courts find that there was no harm; that, on the contrary, the people of New Brunswick were treated to reasonable news and were fairly treated? There was no monopoly in that sense.

Professor Stanbury: The court found that there was a monopoly, but that it did not operate to the detriment of the public. That is the second part of the test. The difficulty I have with that decision is that it is extremely narrowly construed as to what constitutes detriment, and it was dealt with largely on the issue of advertising rates and prices.

Mr. Cowling: And also on the question of editorials.

Professor Stanbury: Well, you could argue that, but I think that was a spurious argument.

Senator Macnaughton: Well, how can you say that when the judge found differently?

Professor Stanbury: Surely, one can have a different opinion than a judge?

Senator Macnaughton: Well, I remember a judge of the appeal court in Quebec who said that he had lost a case in the superior court and he lost in the appeal court, and then it was taken to the Supreme Court where he lost and then it went to the Privy Council where he lost and he said, "I still think I am right." Who is right?

Professor Stanbury: I am not saying the Supreme Court is not right; I am offering a different interpretation of it, and the part that worries me is that when you combine Mr. Irving's enormous industrial interests together with the newspapers, even the method of indirect kind of control, I cannot think that his editors are conscious of the fact that Mr. Irving is an incredibly powerful man in that province. I cannot believe that Mr. Irving's editors would take an extremely aggressive stance in investigating the industrial empire of Mr. Irving.

The Chairman: So, having made that statement, what is the conclusion?

Professor Stanbury: I am concerned that the question of detriment deals with monopoly control which is a very important element in a democracy. That is the kind of detriment that I am very concerned about. I do not think Mr. Irving gives direct orders to his editors, and that does not seem to have been the case, but I do not believe that they were unconscious of Mr. Irving's position.

Senator Connolly (Ottawa West): Well, that is a judgment that you make, professor, but I would like to suggest that, rather than being a legal judgment, what you are in fact making is a political judgment because you are even going beyond the point of the case. The case had to do with the newspapers. You immediately bring in the other holdings, the other assets that this man controls. The courts cannot be expected to do that.

[Traduction]

Le sénateur Macnaughton: Alons, n'est-ce pas là une interprétation absolument erronée de ce jugement? Les tribunaux n'ont-ils pas déterminé qu'on ne faisait aucun tort, et qu'au contraire, la population du Nouveau-Brunswick était traitée de façon juste, et avait droit à des nouvelles raisonnables. Il n'y avait pas de monopoles en ce sens.

M. Stanbury: La Cour a jugé qu'il y avait un monopole, mais que celui-ci n'était pas préjudiciable au public. C'est la deuxième partie du critère. La difficulté que me pose cette décision, c'est qu'elle est fondée sur une interprétation très étroite de ce qui est préjudiciable au public; en fait on ne s'est occupé principalement que de la question des prix de la publicité.

M. Cowling: Et aussi des éditoriaux.

M. Stanbury: Vous pourriez invoquer cet argument, mais il est à mon avis contrefait.

Le sénateur Macnaughton: Comment pouvez-vous dire cela alors que le juge en a décidé autrement.

M. Stanbury: On peut certainement avoir une opinion différente de celle d'un juge?

Le sénateur Macnaughton: Je me rappelle qu'un juge de la Cour du Québec avait perdu sa cause devant la Cour Supérieure, devant la Cour d'appel, devant la Cour Suprême, et en dernier lieu devant le Conseil privé, et qu'il avait dit qu'il pensait toujours avoir raison. Qui a raison?

M. Stanbury: Je ne dis pas que la Cour Suprême a tort. Je présente simplement une interprétation différente. Ce qui m'inquiète dans tout cela, c'est qu'on rassemble les intérêts industriels énormes de M. Irving et l'industrie des quotidiens, même s'il ne s'agit que d'une méthode de contrôle indirect. Je ne peux croire que les journalistes travaillant pour le compte de M. Irving soient inconscients du fait qu'il est un homme extrêmement puissant dans cette province. Je ne peux croire que ceux-ci adopteraient une position extrêmement agressive dans le cadre d'une enquête poussée sur l'empire industriel de M. Irving.

Le président: Après avoir fait cette déclaration, quelle est votre conclusion?

M. Stanbury: Ce qui est préjudiciable se rapporte au contrôle par voie de monopole, qui constitue un élément très important dans une démocratie. C'est ce genre de préjudice dont je me préoccupe beaucoup. Je ne pense pas que M. Irving donne directement des ordres à ses rédacteurs; il ne semble pas que tel ait été le cas. Mais je ne crois pas que ces derniers soient inconscient de la position de M. Irving.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): C'est un jugement que vous portez, monsieur, et à mon avis, un jugement non pas juridique, mais politique, car vous débordez le cadre de l'affaire en litige. L'affaire concernait les journaux. Vous introduisez immédiatement les autres portefeuilles, les autres éléments d'actif que contrôle cet homme. On ne peut s'attendre que les tribunaux fassent de même.

[Text]

Professor Stanbury: It depends on how you want to define "detriment." I argued that they defined it too narrowly. I defined it too broadly.

Senator Connolly (Ottawa West): In a committee like this we have to look at what the law says and what the law proposes to say. We are constrained in our system to say that we have to put it into such shape that the courts can interpret it. It may be that for political—and I am not using that word in a nasty sense—for the purpose of political judgments these other items come into it. So far as the courts are concerned, all that evidence is extraneous: it cannot be allowed.

Professor Stanbury: That is part of the problem with the criminal law in front of the regular courts. I think your interpretation is correct. That is why I support the change in this legislation which will bring it to the civil law basis and broaden the basis for determining whether competition has been undesirably restricted by the effect of a merger. I want a broader kind of test. And that is my concern about the decisions. They have been rather narrowly construed. That is why I support the change. I am not sure we are in disagreement on that.

Senator Cook: Does it not come down to the difference between the law trying to prevent something which may go wrong and the law dealing with something which has gone wrong? Are we to move on the mere fact that Mr. Irving might abuse his monopoly position, when up to date the evidence is that he has not? Surely, there is no reason why he should be put out of business? After all, we are all potential murderers, and perhaps we should all be locked up.

Professor Stanbury: I think that is a *reductio ad absurdum*, with respect, senator.

Mr. Cowling: There is a suggestion—I think more than a suggestion—in the Irving case that some of the newspapers were operating at fairly substantial losses and if they had not been brought together under the Irving empire they might have ceased to exist. Is it not better to have more newspapers, perhaps controlled by one central authority, than have the number reduced?

Professor Stanbury: Are you really sure that some of them were operating at a loss? I understand that Mr. Irving infused substantial capital in buildings, plant and equipment and made them run more efficiently from a technical point of view, but are you really sure that they were operating at a loss?

Mr. Cowling: That is my recollection.

Professor Stanbury: I am not sure that is the case.

Mr. Cowling: In any event, the fact that he increased the capitalization would be a benefit, would it not?

Professor Stanbury: Well, there's the rub. When you have other interests which permit you to cross subsidize, the real

[Traduction]

M. Stanbury: Tout dépend de la façon dont vous voulez définir «préjudiciable». J'ai allégué qu'ils avaient défini ce terme de façon trop étroite. Je pense que c'est le fond du problème. Vous pouvez être en désaccord avec moi, et me dire que je l'ai défini de façon trop large.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Un Comité comme le nôtre doit examiner ce que dit la loi, et ce que propose de dire le projet de loi. Dans le cadre de notre système, il nous faut rédiger le projet de loi dans une forme que les tribunaux pourront interpréter. Il est possible qu'aux fins de jugements politiques, et je n'emploie pas ce terme dans un sens péjoratif, les autres éléments soient introduits. Mais en ce qui concerne les tribunaux, toutes ces preuves n'entrent pas en ligne de compte. On ne peut les alléguer.

M. Stanbury: C'est une partie du problème du droit criminel devant les tribunaux ordinaires. Je pense que votre interprétation est juste. C'est pourquoi j'appuie la modification visant à faire du droit civil la base, et à élargir les critères utilisés pour déterminer si la concurrence est excessivement limitée par telle fusion. Je voudrais un critère plus vaste. Et telle est ma préoccupation en ce qui concerne les décisions. On les a interprétés de façon trop étroite. C'est pourquoi j'appuie cette modification. Je ne suis pas certain que nous soyons en désaccord à ce sujet.

Le sénateur Cook: Cela ne revient-il pas à la différence entre le droit qui essaie d'empêcher quelque chose pouvant avoir une issue fâcheuse, et le droit qui se rapporte à quelque chose qui a déjà eu une issue fâcheuse? Devons-nous tenir compte du simple fait que M. Irving pourrait utiliser à mauvais escient sa position monopolistique alors que jusqu'à maintenant, les preuves indiquent qu'il ne l'a pas fait? Il n'y a, à coup sûr, aucune raison de l'écarter des affaires. Après tout, nous sommes tous des meurtriers en puissance, et peut-être devrions-nous tous être enfermés.

M. Stanbury: Sauf votre respect, sénateur, je pense que c'est une réduction à l'absurde.

M. Cowling: Dans l'affaire Irving, on laisse entendre plus d'une fois que certains quotidiens étaient exploités à perte et qu'ils auraient pu cesser d'exister s'ils n'avaient pas été rassemblés sous l'empire Irving. Ne vaut-il pas mieux d'avoir plus de journaux, éventuellement contrôlés par une autorité centrale, que d'en voir le nombre réduit?

M. Stanbury: Êtes-vous vraiment certain que certains d'entre eux fonctionnaient à perte? Je crois comprendre que M. Irving a investi des sommes appréciables dans les bâtiments, l'établissement et la machinerie, et qu'il a assuré, d'un point de vue technique, une exploitation plus efficace de ces quotidiens? Êtes-vous vraiment certain qu'ils fonctionnaient à perte?

M. Cowling: Si j'ai bonne mémoire, oui.

M. Stanbury: Je n'en suis pas sûr.

M. Cowling: De toutes façons, le fait qu'il ait accru la capitalisation serait un avantage, non?

M. Stanbury: Et c'est là le problème. Lorsque vous avez d'autres intérêts qui vous permettent de financer une entre-

[Text]

trade-off becomes between the number of newspapers, as you have indicated, and the question of concentrating that much potential power—and it was largely potential in the case indicated—in the hands of one man. That is a very hard choice.

Mr. Cowling: You are saying that if the newspapers were not going to succeed well on their own, then let them fall.

Professor Stanbury: Well, that may be the case. I say that that is the hard choice. I would want to know more facts.

The Chairman: Professor, would it be a fair conclusion, from what you have said on this particular subject, that the ownership of a newspaper, because of the special features it has in the communications field, et cetera, should not be in the hands of any person who has other industrial identifications?

Professor Stanbury: I would prefer that. I would not object, if they were relatively small and not economically significant on the scale that Mr. Irving's were.

The Chairman: What is relatively small?

Professor Stanbury: Mr. Irving would have to be classified as extremely large.

The Chairman: I am attempting to arrive at a general conclusion rather than talking about Mr. Irving.

Professor Stanbury: I will accept the general conclusion, but I would go further and say that I would want to be sure that there are not multi-media holdings. Mr. Irving, I believe, also had one television station and I believe two radio stations. I think that is undesirable. You need competition among the different forms of media. There needs to be competition, and therefore I say that one man should not own both newspapers and radio stations and television stations.

The Chairman: Are you saying that such a person, in those circumstances, would be incapable of making a competitive judgment?

Professor Stanbury: He simply controls too many advertising outlets and communications outlets for the expression of free speech.

The Chairman: It becomes exclusive in that field.

Professor Stanbury: That is true, but on balance I would prefer to have independent ownership across all individual types of media.

The Chairman: You would prefer to have that, but what we are interested in is what is for the general good, what is in the public interest. What is desirable in the public interest? How far can we go?

Professor Stanbury: I believe my position is desirable in the public interest.

Senator Connolly (Ottawa West): Are you arguing your position from the point of view of the situation in New Brunswick or are you arguing it in a general way?

[Traduction]

prise par recoupements, le véritable compromis se situe entre la question du nombre de journaux, comme vous l'avez indiqué, et celle de la concentration, dans les mains d'un seul homme, de tant de pouvoir en puissance, comme c'était principalement le cas dans l'affaire mentionnée. C'est un choix très difficile à faire.

M. Cowling: Vous voulez dire que si les journaux ne réussissaient pas à bien fonctionner par eux-mêmes, il faudrait les laisser tomber.

M. Stanbury: Ce pourrait être le cas. Je dis que c'est le choix difficile qu'il faut faire. J'aimerais connaître davantage de faits.

Le président: Monsieur Stanbury, pourrait-on à juste titre conclure, d'après ce que vous avez dit à ce sujet, que la propriété d'un quotidien, et ce en raison de caractéristiques particulières du domaine des communications, etc., ne devrait pas être le fait d'une personne qui a d'autres possessions industrielles?

M. Stanbury: C'est ce que je préférerais. Je ne m'y opposerais pas si ces quotidiens étaient relativement petits et n'avaient pas l'importance économique de ceux de M. Irving.

Le président: Que voulez-vous dire par relativement petits?

M. Stanbury: Il faudrait classer M. Irving comme extrêmement important.

Le président: J'essaie d'en arriver à une conclusion générale, et non de parler de M. Irving.

M. Stanbury: J'accepterais votre conclusion générale, mais je dirais également que j'aimerais être certain qu'il n'y a pas de société de porte-feuille possédant un certain nombre de media. M. Irving, je crois, avait également une station de télévision et deux stations de radio. Je pense que cela est peu souhaitable. Il faut qu'il y ait de la concurrence entre les diverses formes de media. Il faut de la concurrence, et je dis qu'un seul homme ne devrait pas posséder des journaux, ainsi que des stations de radio et de télévision.

Le président: Voulez-vous dire qu'une telle personne serait dans ces circonstances incapable de faire un jugement concurrentiel?

M. Stanbury: Il contrôle tout simplement trop d'entreprises de publicité et de communications pour qu'il y ait liberté de parole.

Le président: Cela devient exclusif dans ce domaine.

M. Stanbury: C'est vrai, mais en général je préférerais que tous les types de media particuliers soient effectivement propriété indépendante.

Le président: C'est ce que vous préféreriez, mais ce que nous voulons savoir, c'est ce qui serait bon dans l'intérêt public. Qu'est-ce qui serait souhaitable pour le bien de tous? Jusqu'où pouvons-nous aller?

M. Stanbury: Je crois que ma position est souhaitable dans l'intérêt public.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Avancez-vous votre position en fonction de la situation du Nouveau-Brunswick, ou dans un cadre général?

[Text]

Professor Stanbury: In a perfectly general way.

Senator Connolly (Ottawa West): I think what Senator Hayden is saying is that it may be that, in the situation in the society that existed in New Brunswick at the time, it was preferable to have more of these newspapers, and the only way you could have them would be through the method that Irving adopted. I am not arguing one way or the other at the moment, but it seems to me there is a case for the point that was made by the chairman.

Professor Stanbury: Well, Irving may represent a special case, but I would like to make it perfectly general that I do not believe that ownership of newspapers should also be in the hands of people who own radio stations and television stations as well.

Senator Cook: There is general agreement on that.

Senator Laird: Well, the regulatory body, whatever it may be at any given time, has taken that point of view.

Professor Stanbury: Well, there is no prevention now of multi-media ownership.

Senator Laird: It is not specifically laid down, but in administering—

Professor Stanbury: It has never been challenged, senator; not once.

Senator Laird: On the contrary. I know of several occasions on which it has been challenged. I can name them.

Professor Stanbury: Well, there may be one exception. Monsieur Desmarais wanted to acquire one of the Quebec newspapers, and I believe the Director indicated that he would begin an investigation, and I believe Monsieur Desmarais withdrew. So I am sorry. I correct myself on that.

Senator Laird: There are others, too.

Professor Stanbury: In the public records, senator?

Senator Laird: Yes. For example, there was an objection to the Windsor *Star's* getting a radio licence, and that was upheld by, at the time, the Board of Broadcast Governors. I can remember that one distinctly.

Professor Stanbury: I stand corrected, senator.

Senator Connolly (Ottawa West): Does this raise the point that in specific industries, such as the media, be it newspapers, television, radio, there should be control legislation rather than having it in the Competition Act, which affects other industries and other sections of the economy?

Professor Stanbury: I am not sure that that is the best place to put it. I would have to take some advice on that, but it is the principle I wanted to establish, senator.

The Chairman: Professor, if we accept your position that this situation is undesirable and should not exist, then the question is, what do we do about it? Do we just prosecute and depend on the courts to establish a case or not to establish a

[Traduction]

M. Stanbury: De façon tout à fait générale.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Je pense que ce que le sénateur Hayden veut dire, c'est que dans la situation qui régnait à cette époque au Nouveau-Brunswick, il est possible qu'il ait été préférable d'avoir un plus grand nombre de journaux, et que la seule façon de les avoir serait par la méthode adoptée par Irving. Je ne préconise pas une façon ou l'autre, dans le moment, mais il me semble qu'il est possible de défendre l'argument du président.

M. Stanbury: Il est possible qu'Irving soit un cas spécial, mais je voudrais préciser qu'en général je ne pense pas que des propriétaires de journaux devraient pouvoir également acquérir des stations radiophoniques et des stations de télévision.

Le sénateur Cook: En général, on est de cet avis.

Le sénateur Laird: L'organisme de réglementation, quel qu'il soit, a adopté ce point de vue.

M. Stanbury: Actuellement, il n'est pas interdit de posséder plusieurs médias.

Le sénateur Laird: Ce n'est pas explicitement établi, mais en appliquant . . .

M. Stanbury: Cela n'a jamais été contesté, sénateur, pas une seule fois.

Le sénateur Laird: Au contraire, je connais plusieurs cas où cela a été contesté; je peux les citer.

M. Stanbury: Il est possible qu'il y ait une exception. Monsieur Demarais a voulu acheter un des journaux du Québec, et je crois que le directeur a indiqué qu'il entreprendrait une enquête, ensuite Monsieur Demarais y a renoncé. En conséquence, je m'excuse, je rectifie ce que j'ai dit à ce sujet.

Le sénateur Laird: Il y en a d'autres également.

M. Stanbury: Enregistrés dans les archives nationales, sénateur?

Le sénateur Laird: Oui, par exemple, on s'opposait à ce que le *Star* de Windsor obtienne le permis d'exploiter une station radiophonique, et à ce moment-là, cette objection a été confirmée par le Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion. Je m'en rappelle très exactement.

M. Stanbury: Je reconnais mon erreur, sénateur.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Cela soulève-t-il le point que dans des industries précises, telles que le médias, qu'il s'agisse des journaux, de la télévision, de la radiodiffusion, on devrait adopter une mesure législative permettant d'exercer une surveillance, au lieu de prévoir cela dans la Loi sur la concurrence qui vise d'autres industries et d'autres secteurs de l'économie?

M. Stanbury: Je ne pense pas que se soit la meilleure solution. Je devrais m'informer à ce sujet, mais c'est le principe que je voulais établir, sénateur.

Le président: Monsieur, si nous acceptons votre position que cette situation est répréhensible et qu'elle ne devrait pas exister la question qui se pose est alors la suivante: comment pouvons-nous y remédier? Intentons-nous simplement des poursuites en

[Text]

case? If you do not establish it, of course the situation continues. Or do you put them out of business?

Professor Stanbury: There is no intention to put people out of business. That is not the object. It is going to be very difficult, given the multi-media ownership as derived from the figures from the Davey committee.

The Chairman: What is the object, then?

Professor Stanbury: It is to prevent further concentration, at the very least. That is worthwhile in itself. We cannot go back and systematically break it up. That is not a practical or acceptable solution.

The Chairman: Under this bill, the Competition Board would have the authority to do that.

Professor Stanbury: No, I am sorry, it would not, unless the advocate were to bring a case in front of it dealing with an additional merger. It does not have the power to take an existing situation and break it up. You have to bring a charge in front of it of either monopolization, joint monopolization or, alternatively, of an additional merger, before it can take action. Then its action is subject to cabinet review.

The Chairman: Are we not just skating round the issue, professor? Naturally, when I refer to the Competition Board, what I say has to be governed by the provisions by virtue of which the Competition Board can be brought into action. They can be brought into action and become seized of the particular point through action by the competition advocate. But that machinery is in the bill.

Professor Stanbury: Yes, sir.

The Chairman: Therefore, your answer, may I suggest with all respect, was avoiding the question I was putting to you.

Professor Stanbury: I think not, because the point I want to stress is that the structural remedies, the breaking up of existing concentrations of power or of proposed ones, can only come about if he brings a case for monopolization, joint monopolization, or a merger. I think a typical one that we may be concerned with in the case of multi-media ownership will be the merger situation, where, let us say, an existing media owner wanted to acquire another outlet, either another newspaper or television station, or a broadcast outfit. I think that is the situation.

The Chairman: That was not the procedure and the reason for it in the Irving case. Was it not dealing with the existing situation and relationships?

Professor Stanbury: Yes, but it was stimulated, if you like, by the final acquisition of complete control of the Fredericton *Daily Gleaner*, if I recall. It was that final step which prompted the action. That is my understanding. Because there were two charges: one of monopoly; and the second one of merger.

[Traduction]

nous en remettant aux tribunaux qui décideront si les poursuites sont justifiées ou non? Si les poursuites ne sont pas justifiées, bien entendu la situation persiste. Ou bien les accuserez-vous à la faillite?

M. Stanbury: Nous n'avons pas l'intention d'acculer de gens à la faillite, ce n'est pas l'objectif. Ce sera très difficile, étant donné le nombre de propriétaires possédant plusieurs médias d'après les statistiques communiqués par le comité Davey.

Le président: Dans ces conditions, quel est l'objectif?

M. Stanbury: Il s'agit d'empêcher, tout au moins, d'autres concentrations. Cela vaut la peine en soi. Nous ne pouvons pas les dissoudre systématiquement. Ce n'est pas une solution pratique ou acceptable.

Le président. Aux termes du présent bill, la Commission de la concurrence a le droit de le faire.

M. Stanbury: Non, je m'excuse, mais elle n'en a pas le droit, à moins que l'Administrateur lui soumette un cas de fusion supplémentaire. Elle n'a pas le droit de se prendre à une concentration existante et de la dissoudre. On doit lui soumettre une accusation de monopolisation, de monopolisation conjointe, de fusion supplémentaire avant qu'elle puisse prendre des mesures. Ensuite, les mesures qu'elle prend peuvent être examinées par le Cabinet.

Le président: Ne tournons-nous simplement pas autour de la question? Bien entendu, lorsque je parle de la Commission de la concurrence, c'est en fonction des dispositions en vertu desquelles la Commission de la concurrence peut intervenir. Elle peut intervenir et être saisie de la question particulière par l'intermédiaire de l'intervention de l'Administrateur de la politique de la concurrence. Mais ce mécanisme est prévu dans le bill.

M. Stanbury: Oui, Monsieur.

Le président: Par conséquent, dans votre réponse, permettez-moi de vous le faire observer en toute déférence, vous éludez la question que je vous ai posée.

M. Stanbury: Je ne pense pas que ce soit le cas, parce que je veux faire ressortir que les mesures structurelles, la dissolution des concentrations de pouvoir existantes ou celles qui sont projetées, ne sont possibles que s'il soumet un cas de monopolisation, de monopolisation conjointe ou de fusion. Je pense que dans le cas de propriété de plusieurs media, un cas dont nous pourrions être habituellement saisis sera celui d'une fusion, ou par exemple, le propriétaire d'un media voudrait acquérir une autre entreprise, qu'il s'agisse d'un autre journal ou d'une station de télévision, ou d'une station radiophonique. Je pense que c'est la situation qui se présente.

Le président: Ce n'était pas la procédure engagée et la raison des poursuites dans le cas d'Irving. Ne s'agissait-il pas de la situation et des relations existantes?

M. Stanbury: Oui, mais les poursuites ont été provoquées, si vous voulez, par l'acquisition définitive du contrôle complet du *Daily Gleaner* de Fredericton, si mes souvenirs sont exacts. C'est cette dernière étape qui a provoqué les poursuites. C'est ainsi que je le comprends. Deux accusations ont été portées:

[Text]

Which one stimulated it, I do not know, but there were both merger and monopoly charges.

Mr. Cowling: What you said is quite correct in relation to mergers. Subsection 2 says:

This section applies only to a merger that has not been completed before the coming into force of this section,

But you do not find a similar provision under the monopoly or joint monopolization provisions. Indeed, the indications in those sections are that they are talking about a situation that has been building up gradually for quite a number of years, even before those sections came into effect.

Professor Stanbury: Is it not true, Mr. Cowling, that when you pass a law, the indictment period, the offence, would have to be following the date of the passage of the law? I do not see that you could charge them for activities prior to the start of law. I may be wrong—

Mr. Cowling: But you could wait six months or a year—

Professor Stanbury: But you would still have to have enough evidence in that period to make your case, and six months or a year may not be adequate in the case of a monopolization case.

Mr. Lewis: Mr. Chairman, obviously it becomes retroactive if a company, through mergers, let us say, becomes a consolidation, or a merger, of, say, nine companies, and they are free under the act and they are doing a great job. However, if the group merges in one more company and thereby immediately becomes a monopoly, and the merger can be broken apart and dissolved or assets required to be disposed of. The whole thing is retroactivity.

Professor Stanbury: That seems to be possible. However, I would argue that that is a very serious step, and I cannot see the board doing it without very careful analysis. Secondly, it is subject to cabinet review, which was a step put in Bill C-13 which did not exist in its predecessor, Bill C-42.

The Chairman: With which you do not agree.

Professor Stanbury: No, I do not agree with it.

The Chairman: I do not think this committee, and certainly not the chairman, has ever been impressed by a statement such as the one which you have made, which is that you could not see the existing authority taking such a step or holding such a point of view. There is no guaranteed continuance of the existing authority. What about the next group? They may succeed. Why should the law depend on the whim or fancy or the analytical judgment of the present members of the board?

[Traduction]

une pour monopole, et la deuxième pour fusion. Laquelle a exactement provoqué les poursuites, je ne sais pas, mais il s'agissait d'accusations de fusion et de monopole.

M. Cowling: Ce que vous avez dit est parfaitement exact en ce qui concerne les fusions. Il est stipulé au paragraphe 2:

Le présent article s'applique uniquement aux fusions non encore réalisées avant son entrée en vigueur . . .

Mais vous ne trouvez pas une disposition similaire dans les articles qui régissent les monopoles ou la monopolisation conjointe. En effet, ces articles indiquent qu'il s'agit d'une situation qui s'est développée graduellement au cours d'un certain nombre d'années, même avant leur entrée en vigueur.

M. Stanbury: N'est-il pas exact, monsieur Cowling, que lorsque vous adoptez une loi, la période d'inculpation, l'infraction, doit avoir été commise après la date de l'adoption de la loi? Je ne pense pas que vous puissiez leur intenter des poursuites pour des activités qui ont eu lieu avant l'entrée en vigueur de la loi. Il est possible que je me trompe . . .

M. Cowling: Mais vous pourriez attendre six mois ou un an . . .

M. Stanbury: Mais vous devriez tout de même avoir suffisamment de preuve au cours de cette période pour justifier vos poursuites, et il est possible que six mois ou un an soit insuffisant dans un cas de monopolisation.

M. Lewis: Monsieur le président, évidemment elle a un effet rétroactif si une société, au moyen de fusions, par exemple, procède à un regroupement, une fusion de neuf sociétés, et qu'elles sont libres d'exercer leurs activités dans le cadre de la loi, et qu'elles obtiennent des résultats très satisfaisants. Toutefois, elles procèdent à la prise de contrôle d'une société de plus et immédiatement elles deviennent un monopole, et le groupe peut être dissout. Toute la question est l'effet rétroactif de la loi.

M. Stanbury: Cela semble possible. Toutefois, je ferais observer que c'est une mesure très sérieuse, et je ne peux pas imaginer que la Commission la prendrait sans avoir étudié très attentivement la situation. Deuxièmement, la décision de la Commission peut-être examinée par le Cabinet, procédure prévue dans le bill C-13 et qui n'était pas prévue dans son prédécesseur, le bill C-42.

Le président: Et à laquelle vous ne souscrivez pas.

M. Stanbury: Non.

Le président: Je ne pense pas que notre Comité, et certainement pas son président, ait jamais été impressionné par une déclaration comme celle que vous avez faite, notamment que vous ne pouvez pas imaginer que les membres de la Commission en fonction prendraient une telle mesure ou auraient une telle opinion. Le maintien des membres de la Commission dans leur fonction n'est pas garanti. Que se passera-t-il dans le cas du groupe suivant? Il est possible qu'il réussisse. Pourquoi la loi pourrait-elle dépendre du caprice ou de la fantaisie ou bien du jugement analytique des membres actuels de la Commission?

[Text]

Senator Connolly (Ottawa West): When you are writing the law, would you adopt that standard—if you were writing this law?

Professor Stanbury: No. I think the chairman's point is well taken. The way I put it is this: I cannot imagine any board, even in the future, simply breaking up companies at the kind of request of the advocate. If they were to do that, there would very quickly be an appeal to the cabinet, and I am almost certain it would be reversed. Those boards are not unmindful of their powers. I cannot believe that the courts or the civil individuals on the board will be unmindful of those powers. They are on that board to act in the public interest, and I think most people would consider it very carefully. Let us keep in mind who is likely to be on the board.

Senator Smith (Colchester): In that case, you would not have any appeal to any case. What you are saying is absolutely abhorrent. What you are saying is, "Trust the board; no one will make a mistake." You surely cannot expect us to accept that kind of talk.

Senator Macnaughton: You object to cabinet review. Why?

Professor Stanbury: Because I feel that in the case of cabinet review you do not have a two-party hearing; you do not necessarily have very detailed written reasons. The rules of the game for cabinet appeal are very ill-specified, to say the least. I think it benefits largely the well organized and the very significant interests in the country, and I think it does not benefit the broader public interests. If I had to make a choice, as I have indicated in my brief, I would prefer a full right of appeal to the courts, in that context; and I understand that I might have support in this committee for that point of view. I am not against a basis of appeal. I do not find, as some people do, that section 28 and section 18 of the Federal Court Act, are as limited as they seem to find. That would be my first choice. My second choice would be a full right of appeal to the courts; and my third choice, far down the list, would be the cabinet review procedure now indicated in section 31.91.

The Chairman: May I go back to the question that I asked a while ago. In the form in which I put it, you said there was no such provision in the bill. I was talking about the conscious parallelism and joint monopolization. When I look at page 46 of the bill, at subsection (6) of section 31.73, I find it reads as follows:

(6) For the purposes of this section, a small number of persons may be found to have been engaging in joint monopolization notwithstanding that the parallel policies or matching conduct adopted by them involved no agreement or arrangement between or among them.

[Traduction]

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Lorsque vous rédigez la loi, vous adopteriez cette norme, si vous rédigez la présente loi?

M. Stanbury: Non, je pense à voir bien compris l'argument de président. Je veux dire ceci: je ne peux pas imaginer que toute Commission, même à l'avenir, procéderait simplement à la dissolution du regroupement des sociétés à la demande de l'Administrateur. Si elle le faisait, on ferait très promptement appel de cette décision au Cabinet, et je suis presque certain qu'elle serait annulée. Ces commissions sont conscientes de leurs pouvoirs. Je ne peux pas croire que les tribunaux ou les particuliers membres de cette Commission ne seront pas conscients de ces pouvoirs. Ils font partie de cette Commission afin de prendre des mesures dans l'intérêt du public, et je pense que la plupart des gens étudieraient très attentivement la situation. En tenant compte des membres éventuels de la Commission.

Le sénateur Smith (Colchester): Dans ce cas, on ne ferait appel d'aucun cas. Ce que vous dites est absolument horrible. En effet, vous dites: «Faisons confiance à la commission, personne ne commettra d'erreur.» Vous ne pouvez certainement pas vous attendre à ce que nous acceptions ce genre d'avis.

Le sénateur Macnaughton: Vous vous opposez à un examen de la décision par le cabinet. Pourquoi?

M. Stanbury: Parce que je pense que dans le cas d'un examen de la décision par le cabinet, il ne s'agit pas de l'audition de deux parties, et il n'y a pas nécessairement de raisons écrites très détaillées. Les règles du jeu en ce qui concerne l'appel au Cabinet sont très imprécises, c'est le moins qu'on puisse dire. Je pense que c'est principalement à l'avantage des intérêts bien organisés et très importants au Canada, et je pense que l'intérêt public en général n'en tire aucun avantage. Comme je l'ai indiqué dans mon exposé, si je devais faire un choix, je préférerais qu'on accorde dans ce contexte le droit d'en appeler devant les tribunaux; et je pense qu'il est possible que les membres du Comité soient d'accord avec moi à ce propos. Je ne m'oppose pas au droit d'interjeter appel. Contrairement à certaines personnes, je ne considère pas que les articles 28 et 18 de la Loi sur la Cour fédérale sont aussi limités qu'elles semblent le croire. Cela constituerait mon premier choix. En second lieu, je préconiserais l'octroi du droit d'interjeter appel auprès des tribunaux. Troisièmement, en bas de liste, je serais en faveur d'une révision par le cabinet décrite au paragraphe 31.91.

Le président: Puis-je revenir à la question que j'ai posée tantôt. Si je comprends bien, vous avez déclaré que le projet de loi ne contenait pas de disposition de ce genre. Je parlais du parallélisme délibéré et de monopolisation conjointe. A la page 46 du projet de loi, l'alinéa 31.73 (6) se lit comme suit:

(6) Aux fins du présent article, il est possible de conclure qu'un petit nombre de personnes participe à une monopolisation conjointe même si leur orientation parallèle ou leur comportement semblable n'est fondé sur aucun accord ou arrangement entre elles.

[Text]

Professor Stanbury: That subsection is in there, Mr. Chairman, with all of the rest of the subsections which constitute the offence. That is the offence clause. I am sorry, "offence" is probably not the correct word, because it is a civil procedure. I will use the word loosely. There are four elements that have to be achieved. You have to take the section as a whole. That seems to be the qualifying one, saying, "You do not have to establish a section 32 case in the form of an agreement—"

The Chairman: Professor, let us get down to actualities for the moment. There are various conditions or situations which have to be established in order that there may properly be a conviction in relation to joint monopolization; but it is not essential, in proving that, that the parties who are charged with this offence have agreed together, and, in fact, the evidence may show that there was no agreement or arrangement. But that does not prohibit the laying of a charge and the necessity, of course, to establish the other conditions.

Professor Stanbury: You are correct, Mr. Chairman; but the other conditions, I argue, are the ones that really matter and it will make it difficult to achieve a conviction in the case of what you would call a simple conscious parallelism example. That is not enough simply to be paralleling without agreement. That will not result in the board making an order against the joint monopolization. The other four conditions I outlined must also be established.

The Chairman: It is one element that, in the event of a charge of joint monopolization, you do not have to establish that the parties got together or that there was any arrangement.

Professor Stanbury: You are absolutely correct.

The Chairman: With that situation, this would appear to be pushing the provisions in relation to joint monopolization to, using an expression that you used earlier, *reductio ad absurdum*.

Professor Stanbury: I am sorry, Mr. Chairman, I simply cannot agree. I have a very long paper coming out in the current issue of the *Osgoode Hall Law Journal* where I discuss all the Canadian cases and, I believe, most of the American ones. I think it represents the parallelism problem. It represents a significant issue in Canadian public policy. I would argue that there is a need to change the law away from the finding of an agreement in the name of section 32 of the act. I happen to think that the provisions of section 31.73 are rather restrictive, and much more restrictive than has been the case in the interpretation of section 1 of the Sherman Act in the United States. I think they have been more willing in the U.S., from my reading of the legislation, to infer the existence of an agreement on the basis of parallel behaviour—

The Chairman: Let us get back to the conditions that you referred to in section 31.73. The things that have to be established are, for instance, in (a) on page 44:

[Traduction]

M. Stanbury: Monsieur le président, cet alinéa s'ajoute aux autres et ils décrivent l'infraction. Le terme «infraction» n'est probablement pas approprié car il s'agit de procédures civiles. J'utiliserai donc ce terme dans son sens général. Il faut tenir compte de quatre éléments et considérer l'article dans son ensemble. Ces dispositions reviennent à dire qu'il n'est pas nécessaire qu'il y ait accord pour qu'il y ait infraction aux termes de l'article 32...

Le président: Pour le moment, revenons-en à la situation actuelle. Il faut prouver que diverses conditions ou situations sont réunies pour que des personnes puissent être reconnues coupables de monopolisation conjointe; toutefois, dans l'établissement de ces preuves, il n'est pas nécessaire de démontrer que les parties accusées de cette infraction ont conclu un accord, et en fait, il se peut qu'on démontre qu'il n'y a effectivement pas eu d'accord ou d'arrangement. Toutefois, cela n'empêche pas de porter des accusations et il faut évidemment réunir les autres conditions.

M. Stanbury: Vous avez raison, monsieur le président; toutefois, je considère que ce sont les autres conditions qui sont vraiment importantes et il sera difficile de prouver la culpabilité de personnes qui se trouveraient en situation de parallélisme délibéré. Il ne suffit pas de se trouver en situation de parallélisme sans avoir conclu d'accord. La commission ne pourra pas, à partir de ces seuls éléments, émettre une ordonnance contre la monopolisation conjointe. Les quatre autres conditions que j'ai décrites doivent également être réunies.

Le président: L'une de ces conditions est qu'en cas d'accusation portée pour monopolisation conjointe, vous n'avez pas à prouver que les parties se sont entendues ou ont conclu un accord.

M. Stanbury: Vous avez entièrement raison.

Le président: Dans ce cas, il semblerait que les dispositions relatives à la monopolisation conjointe mènent à une absurdité, pour reprendre une expression que vous avez utilisée antérieurement.

M. Stanbury: Je m'excuse, Monsieur le président, mais je ne suis pas d'accord avec vous. Dans le dernier numéro du *Osgoode Hall Law Journal*, j'ai fait paraître un très long article dans lequel je traite de tous les cas canadiens et, je crois, de la plupart des cas américains. Je pense qu'il illustre bien le problème du parallélisme et un élément important de l'intérêt public au Canada. Je crois qu'il faudrait modifier la loi et ne plus se limiter à prouver qu'il y a eu accord en vertu de l'article 32 de la loi. Je suis d'avis que les dispositions du paragraphe 31.73 sont plutôt restrictives, beaucoup plus que celles qui ont donné lieu à l'interprétation de l'article 1 de la Loi Sherman aux États-Unis. Ayant pris connaissance de la loi, je crois que les Américains étaient plus disposés à conclure à l'existence d'un accord à partir d'une situation de parallélisme...

Le président: Revenons-en aux conditions dont vous avez parlé, au paragraphe 31.73. L'une des conditions qui doivent être réunies est décrite, par exemple, à l'alinéa (a) page 44:

[Text]

(a) adopting closely parallel policies or closely matching conduct of an exclusionary character, which policies have or conduct has the effect of—

And the first one is “restricting entry into a market.” What is your interpretation of that? Is it that whether this is intended or not, whether there is any agreement to do this or not, and if the result or effect is simply to restrict entry of some other person into the market, the prosecution has succeeded on the first condition?

Professor Stanbury: That is correct; but it is very important that you read subsection (1), ahead of it, which says that they must have achieved—in the past tense—substantial control of the market, or entrenched such control by the adoption of closely parallel policies or closely matching conduct. In other words, that was a change over Bill C-42, as you know, and it says that you must have achieved control; you cannot be just on the way to having done so—at least, as I read it—and I think that that, combined with the other point, even in the absence of a formal agreement, represents a set of conditions that are difficult to meet.

The Chairman: What I am attempting to point out to you is that if you read these conditions intelligently and without trying to establish your view, for instance, or my view, all these conditions involve more than simply these things happening—that is, restricting entry into a market—and I take it your interpretation is that if that is the result, then the condition has been met, insofar as the prosecution is concerned.

Professor Stanbury: But they have to do so on the basis of evidence.

The Chairman: Well, do not give me little detours, because I do not fall for them.

Professor Stanbury: I was not intending to do so.

Senator Laird: We have to think in terms of the interpretation of our legislation by a court. For example, subsection (6), on page 46, to which the Chairman referred, in effect, appears to derogate from the offence that is sought to be created in the prior subsections. If adultery, for example, were a crime, then it would go on to say that if there were any lust in your mind it would be considered as adultery.

The Chairman: Senator Laird, I may not have made myself clear. What I am saying is that this subsection (6), on page 44, to which I referred the professor, serves a very useful purpose insofar as any prosecution is concerned, because without it it might be held—and I think reasonably and intelligently held—that inherent in these conditions that are enumerated in subsection (1) of section 31.73 is agreement or understanding, and in order to kill that off they have added subsection (6) and said that that does not matter.

Professor Stanbury: You are absolutely correct, senator. There is an intent to change the law away from the rule as specified in section 32, which does require agreement, there is no question about it, and you have summarized it admirably.

[Traduction]

a) en adoptant des orientations parallèles exclusives ou des comportements semblables qui ont pour effet

La première condition consiste à restreindre l'accès à un marché. Comment l'interprétez-vous? Diriez-vous que peu importe si ce geste est intentionnel ou s'il y a accord en ce sens et si cette façon de procéder a simplement pour effet de restreindre l'accès de quelqu'un d'autre à un marché, le demandeur a rempli la première condition?

M. Stanbury: C'est exact; toutefois, il est très important de lire l'alinéa (1) qui précède et où il est dit que les personnes doivent être parvenues dans le passé à contrôler sensiblement le marché en adoptant des orientations parallèles exclusives ou des comportements semblables. En d'autres termes, on s'éloigne des dispositions du bill C-42 et il est précisé clairement que les personnes doivent avoir établi un contrôle; il ne suffit pas d'être en train de le faire, du moins c'est ce que j'en conclus, et je crois que ce facteur, lié à l'autre point, et même en l'absence d'un accord officiel, représente une série de conditions qu'il est difficile de remplir.

Le président: J'essaie de vous expliquer que si vous prenez connaissance de ces conditions sans tenter de faire valoir votre point de vue, ou le mien par exemple, vous constaterez que pour que toutes ces conditions soient remplies, il ne suffit pas que cette situation existe, c'est-à-dire qu'on restreigne l'accès à un marché; si l'on se fie à votre interprétation, la condition est remplie, du moins en ce qui concerne le demandeur, si cette attitude entraîne effectivement ce résultat.

M. Stanbury: Il faut toutefois prouver que les personnes ont agi de cette façon.

Le président: Évitez les détours car je ne m'y laisserai pas prendre.

M. Stanbury: Ce n'était pas là mon intention.

Le sénateur Laird: Il nous faut penser à la façon dont un tribunal interpréterait le projet de loi. Par exemple, il semblerait que l'alinéa (6), page 46, auquel le président a fait allusion, ne fait pas mention de l'infraction qu'on cherche à décrire dans les alinéas précédents. Par exemple, si l'adultère constituait un crime, cela reviendrait à dire que vous vous rendriez coupable d'adultère simplement en ayant l'intention de le commettre.

Le président: Sénateur Laird, il se peut que je ne me sois pas fait comprendre clairement. Je suis d'avis que cet alinéa (6), à la page 44, auquel j'ai renvoyé M. Stanbury, est d'une grande utilité pour la poursuite car sans cet alinéa, on pourrait soutenir, à juste titre à mon avis, qu'il faut qu'il y ait accord ou entente pour que les conditions énumérées à l'alinéa 31.73 (1) soient remplies et que pour éviter qu'il en soit ainsi, on a ajouté l'alinéa (6) pour préciser que tel n'est pas le cas.

M. Stanbury: Vous avez parfaitement raison, sénateur. Il ne fait aucun doute qu'on a l'intention de modifier la loi pour s'éloigner de la règle décrite à l'article 32 selon laquelle il faut qu'il y ait entente, et vous avez résumé la situation de façon admirable.

[Text]

Senator Laird: We, up to this time, find that very obnoxious.

Senator Cook: This is not a question the witness has to answer, but if he could it would help me. What classes or kinds of goods are we talking about? Everything in the marketplace as it is now? The staples of life, like cigarettes and beer, are regulated anyhow. What is this section directed against? Is it breakfast foods? What is it?

Professor Stanbury: It will include goods sold to other businesses, which in turn eventually become a part of the consumer's expenditures, and, of course, that will include breakfast foods. I think it important to note that if and when the producers of steel are able to act in a parallel fashion—and I am not suggesting that they are doing so at this point—that may, of course, have the effect of raising the price of steel, and, in turn, the price of automobiles, or refrigerators, or any other products made from steel; so I think it is aimed at both levels that you indicated: that is, the manufacturers' level, going to the producers, and at the retail level, in areas such as breakfast foods, to which you have just referred.

The Chairman: I think you said to me a moment ago that section 31.73 is designed or intended—whichever word you want to choose—to change the law.

Professor Stanbury: Yes, sir, I would say that is the case.

The Chairman: Is that a sufficient reason to justify the change?

Professor Stanbury: No. You have to make a clear argument in favour of doing so. Undoubtedly, you will ask me why, and in answer I would cite three cases for your edification. Those cases are the Canada Cement Lafarge case, the Alcan case, and the Eastern Sugar case, which has been reversed on appeal, but will probably go to the Supreme Court. These all represent what I call conscious parallelism, and indicate, particularly the first two, that the conventional law under section 32, unless the judge is prepared to infer the existence of an agreement—frequently on the basis of only circumstantial evidence rather than direct evidence—is ineffective in dealing with those cases, and they are the kinds of cases that concern me a great deal. We will have to wait and see how the sugar case comes out, but that was another case of parallelism. There was no direct evidence of an agreement, as I read the trial judgment.

Mr. Cowling: Were the ones you referred to not price fixing cases?

Professor Stanbury: Yes, but there are different means of achieving price fixing, with respect. You can do it, first, by overt agreement; secondly, you can achieve it by tacit agreement; and, thirdly, I would argue that it can be done by conscious parallelism without an agreement in the usual meaning of the term, with regard to the point the senator has been emphasizing, and those are the cases I am very much concerned about. What I want to ask is, will section 31.73 deal with such cases?

[Traduction]

Le sénateur Laird: Jusqu'à présent, nous trouvons cette situation très désagréable.

Le sénateur Cook: Le témoin n'est pas forcé de répondre à cette question mais il m'aiderait grandement en le faisant. De quels types ou catégories de produits parlons-nous? S'agit-il de tous les produits actuellement sur le marché? De toute façon, les denrées principales comme les cigarettes et la bière sont déjà réglementées. Quels sont les produits visés par cet article? S'agit-il des céréales qu'on consomme au petit déjeuner?

M. Stanbury: Les dispositions portent sur les produits vendus à d'autres entreprises et qui sont ensuite offerts aux consommateurs, et évidemment, cela comprend les céréales du petit déjeuner. Je crois qu'il est important de noter que le jour où les producteurs d'acier pourront adopter des orientations parallèles, je ne prétends pas qu'ils le fassent à l'heure actuelle, cette façon de procéder pourra évidemment entraîner une hausse du prix de l'acier et, par le fait même, de celui des automobiles, des réfrigérateurs ou de tout autre produit de l'acier; ainsi, je crois que le projet de loi porte sur les deux niveaux que vous avez décrits: le secteur manufacturier et les producteurs de même que la vente au détail qui comprend notamment les aliments auxquels vous avez fait allusion.

Le président: Je crois que vous avez dit tantôt que le paragraphe 31.73 était destiné à modifier la loi.

M. Stanbury: Je le crois, monsieur.

Le président: Cette raison est-elle suffisante pour justifier la modification?

M. Stanbury: Non. Il faut démontrer clairement qu'il serait avantageux de le faire. Vous me demanderez sans doute pourquoi et pour vous répondre, je vous citerai trois cas. Ces affaires sont Ciment Lafarge du Canada, Alcan et Eastern Sugar où le jugement a été cassé en appel mais ira probablement en Cour suprême. Toutes ces affaires représentent ce que j'appelle un parallélisme conscient et indiquent, en particulier les deux premières, que le droit conventionnel aux termes de l'article 32, à moins que le juge ne soit prêt à supposer l'existence d'un accord—le plus souvent en se fondant uniquement sur des preuves indirectes plutôt que sur des preuves directes—est inefficace lorsque l'on s'occupe d'affaires de ce genre, et ce sont celles qui me préoccupent beaucoup. Nous devons attendre pour voir comment se terminera l'affaire Sugar mais il s'agissait là d'un autre cas de parallélisme. Il n'y avait pas de preuves directes d'un accord d'après ce que je lis dans le jugement.

M. Cowling: Les affaires dont vous faites mention n'avaient-elles pas trait à une entente collusive sur les prix?

M. Stanbury: Oui, mais il y a différents moyens de réaliser une entente collusive sur les prix. Premièrement, vous pouvez le faire par un accord public, deuxièmement par un accord tacite et, troisièmement, par un parallélisme conscient, sans qu'il y ait un accord dans le sens habituel du terme, en ce qui a trait à la question que soulignait le sénateur. Il s'agit là de cas qui me préoccupent au plus haut point et je voudrais demander si l'article 31.73 en traite.

[Text]

Mr. Cowling: That is why I asked you earlier if you thought the new section 31.73 would cover parallel pricing, and you said you did not think it would. The fear that has been expressed before this committee usually centres around prices, because we know that prices all have to find the same level, and people are concerned that just because several firms in the same industry have the same price they will be caught under this section. I asked you whether you thought that that would bring them under this section, and you said you thought not, and I was somewhat comforted by your remark. Now, however, you are going back, and you have cited to me three price fixing cases and have said, "Ah, but if we had had section 31.73 at that time, the results might have been different."

Professor Stanbury: I am sorry, I did not. I specifically said in my statement that it could not be used in those cases. However, the problem that concerns me is precisely that, as the section is drafted, the simple conscious parallelism dealing with prices, of the kind you illustrate, cannot be attacked with section 31.73. At least, that is my conclusion.

The Chairman: What you are saying is that what is said in relation to conscious parallelism in section 31.73 should also be incorporated in the price fixing section. Is that it?

Professor Stanbury: I would like that, yes.

Mr. Cowling: At least we understand each other.

The Chairman: We respect what you say—

Professor Stanbury: But you disagree.

The Chairman: . . . but we are not likely to move to adopt it simply because you would like it.

Professor Stanbury: I appreciate that, senator, and that applies to very many witnesses who appear before this committee. I am now back on the merger section, if I may continue, on page 2.

Despite the manifest desire of many business firms and trade associations, the threshold of 20 per cent in respect to horizontal mergers was not increased in Bill C-13. As it is, it means that a high level of concentration in an industry may be achieved by a series of mergers totally beyond the purview of the proposed Competition Act. This threshold should not be increased.

Section 31.71 specifically does not bar mergers which offer a clear probability of substantial gains in efficiency, even if they also have the effect of substantially lessening actual or potential competition. The fact that the allowance of such mergers is to be without the imposition, for example, of changes in tariffs or non-tariff barriers to trade, may have the effect of increasing concentration without obtaining the efficiency gains promised. The competition board should have the power to issue such conditional approvals. In addition, the board should be required to "take into account the nature, extent and timing of the transmission of the benefits of any

[Traduction]

M. Cowling: C'est la raison pour laquelle je vous ai déjà demandé si vous étiez d'avis que le nouvel article 31.73 couvrirait la fixation de prix parallèles et vous avez déclaré que vous ne le pensiez pas. Les craintes qui ont été exprimées devant le présent comité, sont d'ordinaire centrées sur les prix parce que nous savons que ces derniers doivent atteindre le même niveau et que des gens sont préoccupés par le fait que si plusieurs sociétés d'une même industrie ont les mêmes prix, elles seront assujetties à cet article. Je vous ai demandé si vous étiez d'avis que nous devrions les assujettir à cet article et vous avez répondu par la négative. Dans une certaine mesure votre remarque m'a réconforté. Toutefois, vous revenez maintenant en arrière et vous m'avez cité trois cas d'ententes collusives sur les prix en déclarant «Mais si nous avions eu à l'époque l'article 31.73 les résultats auraient pu être différents».

M. Stanbury: Je regrette, ce n'est pas le cas. J'ai précisé dans ma déclaration qu'il n'était pas possible de l'utiliser dans ces trois affaires. Toutefois, le problème qui me préoccupe est précisément que de la façon dont l'article est rédigé, le simple parallélisme conscient ayant trait au prix, du genre que vous citez en exemple, ne peut pas être attaqué en recourant à l'article 31.73. C'est du moins là ma conclusion.

Le président: Ce que vous dites c'est que ce qui est déclaré en matière de parallélisme conscient à l'article 31.73 doit être également incorporé à l'article relatif à l'entente collusive sur les prix, n'est-ce pas?

M. Stanbury: Oui, c'est ce que je désirerais.

M. Cowling: Du moins nous nous comprenons.

Le président: Nous respectons ce que vous avez déclaré . . .

Le professeur Stanbury: Mais vous n'êtes pas d'accord.

Le président: . . . Mais nous n'allons pas proposer l'adoption pour la simple raison que cela vous plaît.

M. Stanbury: Je m'en rends compte, sénateur, et ça s'applique à un grand nombre de témoins qui comparaissent devant le présent comité. Si je peux maintenant continuer, je vais en revenir à l'article concernant les fusions à la page 2.

En dépit du désir manifeste de nombreuses sociétés et associations commerciales, le seuil de 20% en matière de fusion horizontale n'a pas été augmenté dans le Bill C-13. Tel qu'il est, il signifie qu'on peut atteindre un haut degré de concentration dans une industrie, par une série de fusions qui sont totalement hors du domaine de la Loi sur la concurrence envisagée. Ce seuil ne doit pas être augmenté.

L'article 31.71 n'élimine pas de façon précise les fusions qui peuvent offrir une probabilité manifeste de gains substantiels en matière d'efficacité, même si cela a pour résultat de diminuer notablement la concurrence réelle ou potentielle. Le fait qu'on doit autoriser de telles fusions sans imposer par exemple des modifications dans les tarifs ou les barrières non tarifaires en matière de commerce peut avoir pour résultat d'augmenter la concentration, sans que l'on obtienne les gains promis en ce qui concerne l'efficacité. La Commission de la concurrence doit être habilitée à délivrer de telles approbations conditionnelles. En outre, la Commission peut être tenue de «tenir

[Text]

efficiency to society." This element of Bill C-256 proposed in 1971 should be part of the stage II proposals.

The Chairman: What do you mean by "taking into account the nature, extent and timing of the transmission of the benefits"? Do you mean there should be, in order to meet that test, a gap between the event occurring and the reflection of the benefit, and it should be one month, two months, six months or a year?

Professor Stanbury: Well, as one who prefers more jam now to jam later, as most of us do, I prefer the benefits to accrue sooner. It deals not only with the timing of it, but the proportion of those benefits which, in turn, are passed on to consumers. I think the board ought to take that into account as part of the general criteria in evaluating mergers. I am not saying 100 per cent of the benefits should be passed on within seven days; I think that is impractical. I think that the general requirement should be that they consider this as one factor among a number of other factors and should be included in the bill, and that is the basis for my statement.

The Chairman: Isn't the language that is used, notwithstanding your explanation, too indefinite or too vague?

Mr. Cowling: That was the Common committee recommendation.

Professor Stanbury: I can't remember, I am sorry. In fact, I quoted that section and I may have quoted it from the old section 256 or, alternatively, from the Commons committee.

The next point on mergers is, in section 31.71(6) in Bill C-13 the meaning of the requirement that there be a "clear probability" that the merger has or will bring about substantial gains in efficiency is ambiguous. I question whether the objective of the Department of Consumer and Corporate Affairs that a lower standard than the "high probability" specified in Bill C-42 has been achieved. This point is emphasized by the fact that the French version of section 31.71(6) was unchanged in Bill C-13 over Bill C-42. Presumably, it could not have been correct in both cases. This is a point which I think this committee has heard before.

The Chairman: What you have said in this paragraph (4), on page 2, does indicate that you can appreciate that things are ambiguous. I was just wondering if you would take your mind back to my question on the previous paragraph, suggesting that "taking into account the nature, extent and timing of the transmission of the benefits", could also be said to be vague, indefinite and ambiguous in its present form.

Professor Stanbury: I think the board is obviously going to be stuck, if you like, necessarily so, with a fair number of ambiguous terms. For example, a number of people appeared before this committee in the past and talked about the amount of competition remaining in the market as a test for the board to deal with. I think that is no less ambiguous than the phrase I suggested on the nature, extent and timing of the benefits.

[Traduction]

compte de la nature, de l'étendue et de la synchronisation de la transmission des bénéfices de toute valeur à la société». Cet élément du bill C-256 proposé en 1971 doit faire partie des propositions de la deuxième étape.

Le président: Que voulez-vous dire par tenir compte de la nature et de l'importance de la synchronisation de la transmission? Voulez-vous dire que, pour satisfaire cette condition, il devrait y avoir un intervalle entre l'occurrence de l'évènement et la répercussion sur les bénéfices, et qu'il devrait être d'un mois, deux mois, de six mois ou d'un an?

M. Stanbury: Étant donné qu'il vaut mieux tenir qu'espérer, je préfère toucher les bénéfices le plus tôt possible. Il ne s'agit pas simplement de synchronisation mais également de la proportion de ces bénéfices qui, à leur tour, sont transmis aux consommateurs. Je pense que la Commission devrait tenir compte de cela, en tant que critère général, pour l'évaluation des fusions. Je ne dis pas que 100 p. 100 des bénéfices doivent être transmis dans un délai de sept jours. Je pense que ce n'est pas possible. Je suis d'avis qu'il serait en général nécessaire de considérer cela comme un facteur parmi un certain nombre d'autres, et que l'on devrait l'inclure dans le bill, et c'est là la base de ma déclaration.

Le président: En dépit de vos explications, le langage que vous utilisez n'est-il pas trop imprécis ou trop vague?

M. Cowling: C'était la recommandation du comité de la Chambre.

M. Stanbury: Je regrette, je ne me souviens pas. En fait, j'ai cité cet article et il peut s'agir de l'ancien article 256 ou d'un autre article de la Chambre.

La question suivante sur les fusions se trouve au paragraphe 31.71(6) dans le bill C-13. La signification de l'exigence selon laquelle la fusion a accru ou peut vraisemblablement accroître, sensiblement, l'efficacité, est ambiguë. Je me demande si l'objectif du ministère de la Consommation et des Corporations, spécifiant un niveau plus bas que la probabilité élevée précisée dans le bill C-42 a été atteint. Cette question est mise en relief par le fait que la version française du paragraphe 31.71(6) n'a pas été modifiée dans le bill C-13 par rapport au bill C-42. Il est à présumer qu'elle n'aurait pas pu être correcte dans les deux cas. Je pense qu'il s'agit là d'une question dont le comité a déjà entendu parler.

Le président: Ce que vous avez déclaré au sujet de ce paragraphe (4), à la page 2, n'indique pas que vous pouvez vous rendre compte que les choses sont ambiguës. Je me demande, si vous vous reportez mentalement à ma question au paragraphe précédent proposant de tenir compte de la nature, de l'étendue et de la synchronisation de la transmission des bénéfices, que l'on pourrait également déclarer que ces termes sont vagues, imprécis et ambigus dans la forme actuelle.

M. Stanbury: Il est manifeste, je crois, que la Commission se trouvera embarrassée par un bon nombre de termes ambigus. Par exemple, un certain nombre de personnes ont comparu devant le présent comité par le passé et ont parlé de l'importance de la concurrence régnant sur le marché en tant que critère dont la Commission devrait s'occuper. Je pense que cela

[Text]

The Chairman: One ambiguity does not justify another, does it?

Professor Stanbury: No, sir. I am just suggesting my ambiguity is as good as theirs.

The Chairman: How far do we apply that?

Professor Stanbury: Not too far.

Mr. Cowling: Is there any difference between a "high probability" and a "clear probability"?

Professor Stanbury: That is a good question. In decision theory terms, Mr. Cowling, a clear probability refers to whether or not the probability is well specified. For example, a clear probability could be between .19 and .21 or it could mean between .89 and .91. In other words, if it is clear, it is well defined, as opposed to a probability between .4 and .6. Unfortunately, I think the language has failed. "Clear probability", as used in decision theory terms, differs from the way it works in this bill. They meant, I think, a lesser standard of probability, a lower probability than "high probability". I do not think they succeeded.

The Chairman: You are suggesting there should be a change?

Professor Stanbury: Yes, sir, I have difficulty with that phrase. However, I think the direction they are going in makes sense.

The Chairman: Have you any alternative phrasing to suggest?

Professor Stanbury: I am sorry, I do not.

The Chairman: You had not carried your thinking that far?

Mr. Cowling: He has given us an idea in his answer.

The Chairman: Proceed.

Professor Stanbury: The Competition Board is given the power to issue interim injunctions to prevent firms from merging before the competition policy advocate has had time to decide whether to challenge the merger. Formerly, this power had been restricted to the courts, even in cases involving reviewable matters coming before the Restrictive Trade Practices Commission under the stage one amendments. While such interim injunctions issued by the board are a desirable feature of Bill C-13, there ought to be provision for allowing the merger transaction to take place, provided that it is accompanied by a "hold separate" order, as is done under U.S. law, for example, the Clayton Act section 7. The effect of such an order is to ensure that the assets, operations and management of the firms involved continue as separate entities so that in the event the merger is not allowed "unscrambling the eggs" is easier. Although the interim injunction provisions in Bill C-13 may permit a merger transaction accompanied by a "hold separate" order, this should be spelled out in the legislation.

[Traduction]

n'est pas moins ambiguë que la phrase que j'ai proposée sur la synchronisation, la nature et l'importance des bénéfices.

Le président: Une ambiguïté n'en justifie pas une autre n'est-ce pas?

M. Stanbury: Non, monsieur. Je veux simplement dire que l'expression ambiguë que j'emploie est aussi valable que la leur.

Le président: Jusqu'où cela va-t-il nous mener?

M. Stanbury: Pas très loin.

M. Cowling: Y a-t-il une différence entre «forte probabilité» et «nette probabilité»?

M. Stanbury: C'est une bonne question. Monsieur Cowling, d'après les termes utilisés en matière de la théorie de décision, une nette probabilité signifie une probabilité bien définie. Par exemple, une nette probabilité peut vouloir dire entre .19 et .21 ou entre .89 et .91. En d'autres termes, elle est nette si elle est bien définie, par opposition à une probabilité se situant entre .4 et .6. Malheureusement, je pense qu'il y a malentendu. En termes de théorie de la décision, «nette probabilité» n'a pas le même sens que dans ce projet de loi. A mon avis, les auteurs ont voulu parler d'un degré moins grand de probabilité, d'une probabilité inférieure à une «forte probabilité». Je ne pense pas que le choix soit très heureux.

Le président: Voulez-vous dire qu'il faudrait apporter une modification?

M. Stanbury: Oui, monsieur; je peux difficilement accepter cette expression. Cependant, je pense que le principe qui sous-tend le tout est très acceptable.

Le président: Pouvez-vous proposer quelque chose d'autre?

M. Stanbury: Non, je le regrette.

Le président: Vous n'en êtes pas rendus à cette étape.

M. Cowling: Il nous a donné une certaine idée dans sa réponse.

Le président: Poursuivez.

M. Stanbury: La Commission de la concurrence a le pouvoir de rendre des ordonnances provisoires afin d'empêcher les entreprises de fusionner avant que l'Administrateur ait eu le temps de décider s'il faut autoriser la fusion. Auparavant, ce pouvoir était exclusivement réservé aux tribunaux, même pour les questions relevant de la Commission d'enquête sur les pratiques restrictives du commerce, aux termes des modifications de la phase I. Bien qu'il soit souhaitable d'incorporer au bill C-13 les ordonnances rendues par la Commission, il faudrait prévoir une disposition autorisant la fusion, pourvu que celle-ci soit accompagnée d'une ordonnance relative au maintien de la séparation des «portefeuilles», comme le stipule la loi américaine, par exemple, l'article 7 de la Clayton Act. Le but de cette ordonnance est de s'assurer que les actifs, les activités et la gestion des entreprises en cause continuent à constituer des entités distinctes; il serait ainsi plus facile de tout «démêler» et de revenir au statu quo si jamais la fusion n'était pas autorisée. Même si les dispositions relatives aux ordonnances provisoires figurant dans le bill C-13 peuvent permettre une

[Text]

The Chairman: Tell me, again, has your thinking gone so far as to figure out what should be put there in place of what is, in fact, there?

Professor Stanbury: I would refer you to the Clayton Act. I think the language there would be quite effective. However, I am not a lawyer but an economist, and I have to leave the drafting, I am afraid, to my lawyer friends.

The Chairman: Of course, you know, if this language gets into the courts, the view that will be applied will be legal interpretation and may be based on certain factual evidence.

Mr. Cowling: I think that is quite a good suggestion.

The Chairman: We may have to look at the Clayton Act.

Professor Stanbury: That is what I am suggesting.

The Chairman: Have you suggested that to the Commons Committee also?

Professor Stanbury: Yes, sir, I have.

One weakness of section 31.71 of Bill C-13 is that there is no compulsory registration of even very large mergers. Section 7A of the Clayton Act in the U.S. has such a provision. My concern is that in shifting the costs of generating information on mergers to the competition policy advocate from those best able to provide it, the firms, the effect will probably be to increase the total social cost of performing this necessary function. Bill C-13 should be amended to require the compulsory registration of larger mergers.

Senator Connolly (Ottawa West): Where do you draw the line as to the requirement?

Professor Stanbury: The U.S. figures, I believe, are too large for Canada, but they have a very clear specification having to do with the combination of the size of assets and/or sales and, I believe, market share. I think we need something like that. I believe the U.S. numbers are inappropriate because of the difference in scale of the economy.

It is the larger ones that I believe we have to be most concerned about and, if that is the case, the evidence should come in as early as reasonably possible to permit the Advocate to do a careful analysis in order to decide whether to allow the merger or to challenge it. I am suggesting that the information required is largely in the hands of the firms that are contemplating the merger.

Senator Connolly (Ottawa West): Let me ask you one other question. What you are requiring is registration, which is notification to the advocate.

Professor Stanbury: Yes.

Senator Connolly (Ottawa West): And he could then decide, if it goes through, whether he will take action, criminal or otherwise.

[Traduction]

fusion, accompagnée d'une ordonnance relative à la séparation des «portefeuilles», il faut préciser ces données en toutes lettres dans le projet de loi.

Le président: Dites-moi, encore une fois, avez-vous trouvé une solution de rechange à cet égard?

M. Stanbury: Il vous serait utile de consulter la loi Clayton. Je pense que son libellé est fort pertinent. Cependant, je ne suis pas avocat mais économiste, et je laisserai le soin de la rédaction aux avocats.

Le président: Vous savez, naturellement, que si ce libellé est adopté dans les tribunaux, on lui donnera une interprétation juridique basée sur certains faits.

M. Cowling: Je pense que c'est une bonne suggestion.

Le président: Nous pouvons peut-être examiner la loi Clayton.

M. Stanbury: C'est ce que je vous propose.

Le président: L'avez-vous également proposé au Comité de la Chambre?

M. Stanbury: Oui, Monsieur.

L'une des lacunes de l'article 31.71 du bill C-13 réside dans le fait que l'immatriculation n'est pas obligatoire même dans le cas de très grosses fusions. L'article 7A de la loi Clayton aux États-Unis contient une disposition à cet égard. Voici ce qui me préoccupe: En faisant assumer les frais de diffusion des renseignements sur les fusions à l'Administrateur et non aux entreprises, qui sont plus en mesure de transmettre l'information, on risque d'augmenter le coût social total qu'entraîne cette responsabilité. Il faut modifier le bill C-13 de façon à ce qu'il rende obligatoire l'immatriculation des grosses fusions.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Quels sont vos critères à cet égard?

M. Stanbury: A mon avis, les chiffres se rapportant aux États-Unis sont trop élevés pour le Canada, mais suivant des critères très nets quand à la taille de l'actif ou de la vente et, je crois, de la part du marché. Je pense qu'il nous faut quelque chose de ce genre. D'après moi, les chiffres que l'on trouve aux États-Unis ne s'appliquent pas au Canada à cause de la différence d'échelle de l'économie.

Selon moi, nous devons nous préoccuper d'abord des grosses fusions. Il nous faut donc les témoignages le plus tôt possible afin de permettre à l'Administrateur de procéder à une analyse détaillée et de décider d'accepter ou de refuser la fusion. Je suis d'avis que les entreprises qui envisagent la fusion possèdent tous les renseignements nécessaires.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Permettez-moi de vous poser une autre question. Vous demandez l'immatriculation auprès de l'Administrateur, n'est-ce pas?

M. Stanbury: Oui.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Il pourrait alors décider d'intenter une action sur le plan pénal ou autre.

[Text]

Professor Stanbury: He can decide in advance because it may not be consummated when he challenges it.

Senator Connolly (Ottawa West): I am sorry, I did not hear what you said.

Professor Stanbury: One of the reasons I want registration is to permit him to challenge the merger before it takes place because after it takes place, if the board decides that it should not have, it is very difficult to "unscramble the eggs".

Senator Connolly (Ottawa West): I can appreciate that. Is there not a theoretical point there? If it has not taken place, what is he attacking? He is not attacking a decision.

Professor Stanbury: He is attacking a proposed decision.

Senator Connolly (Ottawa West): A proposed decision only. Would you go so far as to say that no merger should be allowed without approval?

Professor Stanbury: No, I do not want to go that far.

Senator Connolly (Ottawa West): Why?

Professor Stanbury: I think it is impractical and impossible to handle it well. I think the advocate's office would be completely swamped and unable to make useful decisions. Incidentally, I am concerned about businessmen here. Let me make a plug about my previous point. If you had provision for a "hold separate" order—

Senator Connolly (Ottawa West): If you had provision for what?

Professor Stanbury: If you had provision for a "hold separate" order.

Senator Connolly (Ottawa West): Yes?

Professor Stanbury: You consummate the financial transaction in the marketplace but you keep the entity separate in all important respects. In that way, if the merger is approved, the firms proceed about their business. If it is not, it is much easier to take apart.

Senator Connolly (Ottawa West): That is obvious.

The Chairman: Is that not impracticable?

Professor Stanbury: It has not been in the United States. It has been working there for a number of years, and I understand business thinks that is a reasonable way to proceed. Mr. Cowling might correct me.

Mr. Cowling: What it would probably result in is that the agreement between the parties would provide for this, and possibly even provide for the purchase price to be held in escrow in some way, subject to no proceedings being taken against the merger under the act. Then if it had to be unscrambled, the money is still there and can be paid and the business is still there and can be given back to the vendor.

Senator Connolly (Ottawa West): Let's not adopt the position either that what the Clayton Act says, which may be good for the United States, is necessarily good for Canada. That is not our standard. We look at the Canadian economy.

[Traduction]

M. Stanbury: Il peut décider à l'avance, car la fusion risque de ne pas avoir lieu au moment où il rejette la demande.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Je regrette, je n'ai pas entendu ce que vous avez dit.

M. Stanbury: L'une des raisons pour laquelle je demande l'immatriculation, c'est de permettre à l'Administrateur de refuser la fusion avant qu'elle ait lieu, car si la Commission décide de ne pas l'approuver, il est très difficile de défaire ce qui a été fait.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Il n'y a donc aucun point théorique? Si la fusion n'a pas eu lieu, qu'est-ce qu'il attaque? Il n'attaque pas une décision.

M. Stanbury: Il attaque une décision qui a été proposée.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Uniquement une décision qui a été proposée. Ne pensez-vous pas qu'aucune fusion ne devrait être autorisée avant d'être approuvée?

M. Stanbury: Non.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Pourquoi?

M. Stanbury: Je pense que ce n'est pas commode et que c'est impossible. A mon avis, le bureau de l'Administrateur serait complètement submergé et ne pourrait pas prendre de décision utile. Soit dit en passant, je me préoccupe des hommes d'affaires. Permettez-moi de revenir à mon premier point. S'il existe une disposition concernant une ordonnance relative à la séparation des portefeuilles...

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): S'il existe une disposition concernant quoi?

M. Stanbury: Une ordonnance relative à la séparation des portefeuilles.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Oui?

M. Stanbury: Vous terminez les transactions financières sur le marché, mais vous faites une distinction pour tous les aspects importants. De cette façon, si la fusion est approuvée, les entreprises commencent leurs activités. Si la fusion n'est pas acceptée, il est beaucoup plus facile de les dissocier.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): C'est évident.

Le président: Cela est-il possible?

M. Stanbury: Cela l'a été aux États-Unis. Ce système fonctionne depuis des années et je crois savoir que les entreprises estiment que c'est une bonne méthode. M. Cowling pourrait peut-être me corriger si je fais erreur.

M. Cowling: Dans ce cas, l'accord entre les parties en ferait mention et stipulerait peut-être même que la somme couvrant le prix d'achat serait détenue en dépôt fiduciaire de quelque façon, sous réserve qu'aucune action ne serait intentée contre la fusion en vertu de la loi. En cas de rejet de la demande, l'argent est toujours là et peut être versé et l'entreprise peut être rendue au vendeur.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Il ne faut pas non plus penser que la *Clayton Act* qui s'applique très bien à la situation américaine, puisse nécessairement s'appliquer au Canada. Ce n'est pas ainsi que nous opérons. Nous devons respecter l'économie canadienne.

[Text]

Mr. Cowling: I think this suggestion was intended, though, to be helpful in the sense of allowing a merger to go ahead.

Professor Stanbury: Exactly.

Mr. Cowling: Rather than holding it back.

Senator Connolly (Ottawa West): It is almost an advance ruling that you have come to, is it not? We go to the department and say, "We want to do this merger"—

Professor Stanbury: There is provision now. I am asking for two new wrinkles. One is to permit business to consummate the actual financial transaction to ensure that the assets and operations are not co-mingled, so that if it were necessary to take it apart it could be done with reasonable ease. The second part is to ensure that in the case of very large mergers they must compulsorily notify the competition policy advocate, whether or not they are proposing to ask for an advance ruling. I say that for the reason of the difficulty of getting good information to make those decisions, and it is the big ones that you want to put most of your time and energy on.

Mr. Cowling: Would this registration be a simple notice, that X company proposes to buy all the shares of Y company?

Professor Stanbury: I would prefer that it be accompanied by some information, at least of a preliminary type, but I would be satisfied with a simple notice, yes.

Senator Cook: What would be the effect if two firms were unwise enough not to give the cautionary notice? They could, of course, be unscrambled.

Professor Stanbury: Yes, of course, and they face the risks.

Senator Cook: Would there be any other penalties if they go ahead and, unwisely if you like, merge?

Mr. Cowling: I think you would have to have something like we have in the Foreign Investment Review Act. You would have to provide a penalty for failure to give notice, although perhaps not a very severe one.

Senator Cook: That is what I was thinking, because the situation would be that the two merging firms would be subject to attack anyhow.

Mr. Cowling: That is right.

Senator Cook: The giving of the notice is almost a benefit to them.

Senator Connolly (Ottawa West): Perhaps I have missed some of the discussion, but I feel as if we are attacking a pillow with a sledgehammer instead of a sword.

Mr. Cowling: Speaking generally.

Senator Connolly (Ottawa West): Very generally. You say the numbers that are used in the United States under the Clayton Act are not appropriate for Canada, but in the discussion of whether the merger is an appropriate one or not for Canada, suppose the facts that are used by the merging companies have to do with competition in a foreign market.

[Traduction]

M. Cowling: Je crois cependant que cette proposition a été formulée dans l'intention d'autoriser une fusion.

M. Stanbury: Exactement.

M. Cowling: Plutôt que de la retarder.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Il s'agit presque d'une décision anticipée à laquelle vous êtes arrivé n'est-ce pas? Il suffirait de rendre visite au ministère et de dire que vous voulez fusionner.

M. Stanbury: Cette disposition existe à l'heure actuelle. Je demande deux nouvelles dispositions. Premièrement, autoriser les entreprises à consommer la transaction financière tout en s'assurant que leurs avoirs et activités ne sont pas mélangés afin que les séparations puissent se faire aisément le cas échéant. Deuxièmement, s'assurer qu'en ce qui concerne les fusions très importantes, les entreprises notifient obligatoirement l'administration, qu'elles veuillent ou non demander une décision anticipée. Je fais cette proposition car il est toujours difficile d'obtenir des renseignements exacts pour rendre ces décisions et en général il faut consacrer l'essentiel de son temps et de son énergie à l'étude des fusions importantes.

M. Cowling: S'agirait-il d'un simple avis indiquant que la société X se propose d'acheter toutes les actions de la société Y?

M. Stanbury: Je préférerais que cette notification soit accompagnée de certains renseignements préliminaires, mais un simple avis me satisferait.

Le sénateur Cook: Que se passerait-il si deux entreprises commettaient l'imprudence de ne pas remettre l'avis? Elles pourraient bien sûr être déboutées.

M. Stanbury: Oui, bien sûr, et c'est un risque qu'elles prennent.

Le sénateur Cook: Y aurait-il d'autres sanctions si elles fusionnaient?

M. Cowling: Je pense qu'il faudrait avoir une disposition semblable à celle qui figure dans la Loi sur l'examen de l'investissement étranger. Il faudrait prévoir une sanction pour défaut de notifier, bien qu'elle pourrait ne pas être sévère.

Le sénateur Cook: C'est ce que je pensais, car de toute façon des actions seraient intentées contre les deux entreprises qui auraient fusionné.

M. Cowling: C'est exact.

Le sénateur Cook: La notification serait presque un avantage pour elles.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Une partie de la discussion m'a peut-être échappé, mais j'ai l'impression que les moyens proposés ne sont pas appropriés.

M. Cowling: En général.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Sur un plan très général. Vous dites que le système des nombres utilisé aux États-Unis en vertu de la *Clayton Act* ne peut pas convenir au Canada, mais si on devait discuter pour savoir si la fusion était appropriée ou non au Canada, supposons que les données

[Text]

Mr. Cowling: That is going to be a restraining factor in itself.

Senator Connolly (Ottawa West): As to whether or not they should go ahead in Canada?

Mr. Cowling: If they are going to have to compete in foreign markets, that will have an effect on how they conduct their business.

Senator Connolly (Ottawa West): In Canada.

Mr. Cowling: In Canada, whether for export purposes or—

Senator Connolly (Ottawa West): Will that test, which is perhaps vital to these two companies, be a test that might move the official in the department to say, "All right, this is a provident merger with a purpose because of a foreign market, that is why they are making the merger"?

Professor Stanbury: And therefore apply a different standard? Is that what you are suggesting?

Senator Connolly (Ottawa West): Yes.

Professor Stanbury: You have raised a very interesting question. Does it have some domestic impact as well? Their purpose may be principally to serve the foreign market, as you have indicated, but I think that the competition policy advocate would have to look at the domestic, or potential domestic, implication. Clearly, I do not think he would be opposed to the firms being more successful in foreign markets.

The Chairman: You are interpreting the likely attitude of the policy advocate.

Professor Stanbury: I may be wrong.

The Chairman: I would prefer to discuss it without consideration of the personality or reactions of the policy advocate. Is that possible?

Senator Connolly (Ottawa West): You see, Mr. Chairman, in another committee this house is looking at situations where it is being urged to consider this development within the Canadian economy, that because of savings from size there should be more concentration within certain sectors of the economy because of the difficulty of competing in the foreign market. Is there anything here, in all of this that you are discussing, which says that that is something which should be looked at? We are told in some of these other committees that this will be the trend in Canada, that we must have more mergers, we must have more groupings of companies in various sectors, if Canadian industry is to survive, even within the resource industry, where there is further processing. Is the test always going to be whether it is monopolistic in the Canadian market? It probably will not be monopolistic in the sales abroad, because there are other bigger competitors, and it is to meet that kind of competition that proposed mergers in Canada are suggested.

The Chairman: The reaction of the policy advocate and the Competition Board may well be what it is now in related circumstances, which is that if parties get together, whatever

[Traduction]

utilisées par les sociétés qui fusionnent ont un rapport avec la concurrence sur un marché étranger.

M. Cowling: Ce serait un facteur contraignant en lui-même.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Si elles devaient fusionner ou non au Canada?

M. Cowling: Si elles doivent lutter sur des marchés étrangers, ce facteur aura vraisemblablement une incidence sur le cours de leurs opérations.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Au Canada.

M. Cowling: Au Canada, qu'il s'agisse d'exportation ou...

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Ce critère, qui est peut-être d'une importance primordiale pour ces deux sociétés, forcera-t-il le fonctionnaire à accepter la fusion en raison de la concurrence sur un marché étranger?

M. Stanbury: Et appliquez par conséquent une norme différente? Est-ce bien ce que vous proposez?

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Oui.

M. Stanbury: Vous venez de soulever une question très intéressante. Cette mesure aurait-elle une incidence sur le plan national? Elles visent peut-être à desservir surtout un marché étranger, comme vous l'avez indiqué, mais je crois que l'Administrateur de la politique de la concurrence devra étudier les incidences éventuelles sur le plan national. Franchement, je ne pense pas qu'il s'opposerait aux entreprises qui ont plus de succès à l'étranger.

Le président: Vous interprétez l'attitude de l'Administrateur de la politique.

M. Stanbury: Je peux faire erreur.

Le président: Je préférerais en discuter sans tenir compte de la personnalité ou des réactions de l'Administrateur de la politique. Est-ce possible?

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Monsieur le président, cette Chambre examine, dans un autre Comité, les situations où il est demandé instamment d'étudier cette incidence dans le contexte de l'économie canadienne, car en raison des économies réalisées il devra y avoir une plus grande concentration dans certains secteurs de l'économie en raison de la difficulté de lutter sur le marché étranger. Ne pensez-vous pas qu'il faudrait en discuter? On nous dit, dans certains comités, que cette tendance sera bientôt adoptée au Canada, que les fusions devront se multiplier, que les sociétés devront se regrouper dans divers secteurs, si l'industrie canadienne doit survivre, même l'industrie des matières premières, où la fabrication n'est pas terminée. Le critère sera-t-il toujours de savoir si telle société détient ainsi un monopole sur le marché canadien? Ce ne sera certainement pas le cas dans le secteur des ventes à l'étranger, car il existe d'autres concurrents importants, et c'est pour faire face à cette concurrence que l'on propose des fusions au Canada.

Le président: La réaction de l'Administrateur de la politique et de la Commission de la concurrence sera peut-être la même dans des circonstances analogues; si les parties fusionnent, quel

[Text]

may be the subject, they get together for purposes of meeting a foreign market, but it would be urged that there is inherent in that set-up the opportunity for discussion of the domestic market. I am surprised you have not said that, professor.

Professor Stanbury: I would agree with you. Adam Smith said:

Men of the same trade seldom meet together, even for merriment or diversion, but that it ends in a conspiracy against the interests of the public.

They can do that in exactly the way the senator suggested. However, I am concerned, along with you, to make sure that where it will have a foreign benefit, if you like, but perhaps some domestic cost, is weighed. I was just going over, in subsection (4) of section 31.71, the list of criteria. The particular one you raise is not there, and may be it should be.

Mr. Cowling: The only place it would come in would be in paragraph (o), which has been added in Bill C-13. It would seem to me that what the senator has raised is important enough to be treated separately.

Senator Connolly (Ottawa West): I think you have to look at the competition bill in the light of what is likely to happen in the economy. If we are told by competent people in Canada that mergers and joint ventures are going to be a rule of life, and must be a rule of life if the economy is to survive—and they use the word “survive” in many senses—even if it results in a monopoly in Canada—and there may be a monopoly before a merger, too, because they control the market anyway—you put them together for the purpose of competing with a giant elsewhere.

Mr. Cowling: What is suggested is that the merged companies may have a two-price system, one for abroad, where they have to compete, and one for Canada, where they do not have to compete. However, I believe that the worldwide dumping laws would look after that situation, because too much cannot be sold abroad at a price lower than the domestic price.

Senator Connolly (Ottawa West): I believe the answer to it is the dumping law in the other country.

Mr. Cowling: Yes, that is what I mean.

Professor Stanbury: It is my understanding—and I am not an expert on dumping laws or their impact—that they operate rather slowly. That remedy is the kind of thing that you get after the fact.

Senator Connolly (Ottawa West): When it does come up, it is terribly expensive.

Professor Stanbury: I wonder whether putting heavy reliance on it is particularly appropriate.

Senator Connolly (Ottawa West): Appropriate to rely on the dumping law?

Professor Stanbury: Yes.

[Traduction]

que soit leur secteur, elles le font pour s'établir sur un marché étranger, mais cela implique une discussion du marché national. Je suis surpris que vous ne l'ayez pas mentionné, monsieur.

M. Stanbury: Je suis d'accord avec vous. Adam Smith disait:

Les hommes qui appartiennent à la même profession se rencontrent rarement, même pour des divertissements, par crainte d'être accusés de monter une conspiration contre les intérêts du public.

Ils peuvent le faire de la façon proposée par le sénateur. Cependant, je voudrais m'assurer que, lorsque les bénéfices à l'étranger se feront sentir, les répercussions sur le plan national seront prises en considération. Je regardais justement la liste des critères au paragraphe (4) de l'article 31.71. La question que vous soulevez n'y figure pas, mais peut-être qu'elle devrait y figurer.

M. Cowling: Elle ne pourrait figurer qu'à l'alinéa o), qui a été ajouté au bill C-13. Il me semble que la question soulevée par le sénateur est assez importante pour figurer séparément.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Je pense qu'il faut examiner le projet de loi sur la concurrence en fonction de l'état futur de l'économie. Si des personnes compétentes au Canada nous disent que les fusions et les entreprises mixtes à risques partagés vont devenir courantes, et qu'il le faut absolument si l'on veut que l'économie survive et si elles utilisent le terme «survivre» dans plusieurs sens—même s'il en résulte un monopole au Canada—surtout qu'il peut y avoir un monopole avant une fusion si l'entreprise contrôle déjà le marché—il faut autoriser les fusions pour que ces sociétés puissent concurrencer une multinationale ailleurs.

M. Cowling: On propose que les sociétés fusionnées aient un système de tarification double: un pour l'étranger où elles doivent tenir la concurrence, et l'autre pour le Canada où elles n'ont pas de concurrence. Toutefois, je crois que des lois mondiales sur le dumping pourraient suffire parce qu'il n'est pas bon de vendre trop à l'étranger à un prix inférieur aux prix canadiens.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Je crois que la réponse est une loi sur le dumping dans l'autre pays.

M. Cowling: Voilà, c'est ce que je voulais dire.

M. Stanbury: Je ne suis pas un spécialiste en matière de loi sur le dumping ou de leur impact, mais, à mon avis, leur effet est très lent. Je crois que c'est une solution qui vient par la suite.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Non, mais lorsqu'on adopte cette solution, elle est terriblement coûteuse.

M. Stanbury: Je ma demande s'il convient de s'y fier beaucoup.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): S'il convient de se fier à une loi sur le dumping?

M. Stanbury: Oui.

[Text]

Senator Connolly (Ottawa West): Well, I do not know. I raised the question because it seems to be becoming more and more important.

Professor Stanbury: You raise a very good point. I do not know whether the idea would be to insert another subsection in section 31.71 to deal with the situation.

Senator Connolly (Ottawa West): You know, this is the real world and if the real world dictates this for the Canadian economy the domestic law must take cognizance of it.

The Chairman: There has been discussion on it, so we will consider it. Now, professor, we are really getting right down to the bare bones of these things as we move along. I have in mind our desire to finish the hearing, as far as you are concerned, during the morning session. There are headings in your opening statement with which we are particularly concerned. Would you start that, Mr. Cowling?

Mr. Cowling: We have finished paragraph (6), have we, professor?

Professor Stanbury: Yes.

Mr. Cowling: Paragraph (7) appears to me to be straightforward and can be read.

Professor Stanbury: Could that be taken into the record?

Mr. Cowling: Well, it will not go into the transcript. We can all read it. It does not seem to be controversial. We have dealt with paragraph (8) already in the context of another discussion and we have your views on that. I have not looked at paragraph (9).

Professor Stanbury: I simply summarize my position on the merger section and indicate that I am critical of it. I propose some changes, but I want to record my preference, that I approve of it in general, even on the "warts and all" basis. In my opinion, it is preferable to the current provisions of the Combines Act.

The Chairman: Professor, I believe it was in connection with mergers that the departmental officials were dealing with the differences of the provisions of this bill as against the earlier law. In this bill provision is made for criminal proceedings. Provision is made also for a civil right of action. I believe an explanation that was offered was that prosecutions under this phase of the existing law had not been successful and that having a civil right of action would enable them in many cases to achieve the equivalent result in the civil action. Is that a reason which, in your opinion, would justify the change?

Professor Stanbury: Only indirectly, in the sense that some mergers have gone through which, in my opinion, should not have gone through, that is my judgment—and others certainly can disagree with it. However, in my opinion, the beer case and the sugar case were undesirable mergers, for example, in 1960. Now, the effect of the civil as opposed to the criminal standard could have the effect of changing those decisions. However, there is a second part to it, which is that the criteria laid down under the civil section 31.71 would seem to be far more appropriate than the tests set out in the current criminal

[Traduction]

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Eh bien, je ne sais pas; j'ai soulevé cette question parce qu'elle semble prendre de plus en plus d'importance.

M. Stanbury: Vous signalez un point très important et je ne sais pas s'il serait bon d'introduire un autre sous-alinéa à l'article 31.71 (4) dans ce cas.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Vous savez, il faut bien accepter la réalité et si la situation est telle que l'économie canadienne doit l'accepter, je crois qu'une loi interne doit en tenir compte.

Le président: Nous en avons discuté alors nous l'étudierons. Eh bien, monsieur Stanbury, nous nous acheminons progressivement vers le nœud de la question. Je tiens compte du fait que nous voulons terminer ce matin cette séance, du moins en ce qui vous concerne. Il y a dans votre déclaration préliminaire, des grandes lignes qui nous intéressent particulièrement; voulez-vous commencer, monsieur Cowling?

M. Cowling: Nous avons terminé avec le paragraphe (6), n'est-ce pas, monsieur?

M. Stanbury: Oui.

M. Cowling: Le paragraphe 7) semble être assez clair et la lecture peut en être faite.

M. Stanbury: Pourrait-on l'incorporer au compte rendu?

M. Cowling: Eh bien, on n'en tiendra pas compte. Tous peuvent le lire. Je ne crois pas qu'il soulèvera de controverse. Nous avons déjà discuté du paragraphe 8) dans le cadre d'une autre discussion et nous avons entendu vos opinions à cet égard. Je n'ai pas vu le paragraphe 9).

M. Stanbury: Je résume simplement mon opinion sur l'article portant sur la fusion et je dis que je ne suis pas d'accord. Je propose certains amendements mais je tiens également à signaler ma préférence, c'est à dire qu'en général, je l'approuve, malgré des défauts qu'elle contient. Je crois qu'elle est préférable aux dispositions actuelles de la loi relative aux enquêtes sur les coalitions.

Le président: Monsieur, je crois que c'est sous l'angle des fusions que les représentants du ministère étudiaient les différences dans les dispositions de ce bill comparativement à celles de la loi antérieure. Ce bill prévoit des poursuites criminelles. Il prévoit également le droit de recours au civil. Je crois que l'explication donnée était que les procès intentés en vertu de cet article de la loi actuelle n'avaient pas réussi et que le recours au civil permettrait dans bien des cas d'obtenir les mêmes résultats. Est-ce là une raison qui, selon vous, justifierait l'amendement?

M. Stanbury: Indirectement en ce sens, qu'à mon avis, un certain nombre de fusions ont été occasionnées qui n'auraient pas dû avoir lieu; c'est mon avis et d'autres peuvent ne pas le partager. De plus, à mon avis, les fusions de brasseries et de raffineries de sucre étaient indésirables, en 1960, par exemple. Or, il se peut qu'un recours au civil par opposition à un recours au criminel produise un renversement de ces décisions. Toutefois, ce n'est pas tout car les critères stipulés à l'article 31.71 sembleraient être beaucoup plus appropriés que les tests indiqués dans la loi criminelle actuelle. Voilà donc les deux raisons

[Text]

law. It is for two reasons, then, that I believe we should change it, but not just simply to catch people. That is not the objective; the objective is to ensure a competitive and efficient Canadian economy. Some mergers may impair that, which is the reason we should attack them, not because we have lost some cases in the past.

Senator Cook: With respect to those two points, the beer case and the sugar case, the mergers did go through?

Professor Stanbury: Yes.

Senator Cook: Has the consumer been damaged through these mergers?

Professor Stanbury: One has to estimate the impact on price, presumably, and on efficiency. I do not know of any particular studies with respect to those cases, although it was pointed out in the Skeoch and McDonald report that the market position of Canadian Breweries over time was eroded. I believe that in 1959 they had 60 per cent of the Ontario market and they have much less now.

Senator Cook: As a result of what?

Professor Stanbury: As a result of competition from the other companies. However, until we have very careful studies after the fact, admittedly we cannot determine exactly the impact of those mergers. There is no question that when you gave B.C. Sugar a complete monopoly in the provinces of British Columbia, Alberta, Saskatchewan and, I believe, approximately 75 per cent of the Manitoba market, a virtual monopoly was created and not simply concentration of economic power. I have concern as to whether that is a desirable thing.

Senator Cook: What is the effect on the price of the product?

Professor Stanbury: I cannot tell you; I am sorry.

Senator Connolly (Ottawa West): Is that not part of the test?

Professor Stanbury: That is part of the test, surely.

Senator Connolly (Ottawa West): That is the test that you have laid down right in the first page of your submission.

Professor Stanbury: That is an essential part of it, yes.

The Chairman: We may be getting into the position of a regulated industry.

Professor Stanbury: I hope not.

The Chairman: Well, was that not the basis in the beer case?

Professor Stanbury: Mr. Justice McRuer said that where a board does regulate the price he must make the assumption that it does so in the public interest and, therefore, the public is protected. I happen to think, following Professor Jones' article on that case, that the board may not have exercised its power in the manner in which the judge thought they did—that, in fact, the inducement for the changing of prices came from the brewers and not from the board, and the board

[Traduction]

pour lesquelles je crois qu'il faut y faire des modifications mais non seulement pour prendre les gens en défaut. Tel n'est pas le but; il consiste plutôt à assurer une économie canadienne concurrentielle et efficace. Certaines fusions peuvent nuire à l'économie canadienne; c'est pourquoi nous devons nous y opposer; pas seulement parce que nous n'avons pas obtenu gain de cause dans le passé.

Le sénateur Cook: Dans ces deux cas, les brasseries et les raffineries de sucre, les fusions ont-elles eues lieu?

M. Stanbury: Oui.

Le sénateur Cook: Ces fusions ont-elles nui aux consommateurs?

M. Stanbury: Je suppose qu'il faut étudier les répercussions sur les prix et sur l'efficacité. Je ne sais pas si on fait des études spéciales dans ces deux cas, mais le rapport Skeoch et Macdonald a souligné que la situation concurrentielle des brasseries canadiennes s'étaient détériorées à la longue. Je crois qu'en 1959, elles représentaient 60 p. 100 du marché ontarien et, à l'heure actuelle, beaucoup moins.

Le sénateur Cook: Quelle en est la cause?

M. Stanbury: La concurrence des autres sociétés. Toutefois, jusqu'à ce que nous ayons des études sérieuses sur cette question, il est évident que nous ne pouvons pas préciser les conséquences de ces fusions. Il n'y a aucun doute que lorsque vous avez donné à la société B.C. Sugar le monopole dans les provinces de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, de la Saskatchewan et d'environ 75 p. 100, je crois, du marché manitobain, vous avez créé un véritable monopole et non pas simplement une concentration du pouvoir économique. Je me demande si cela est souhaitable.

Le sénateur Cook: Quel en a été le résultat sur le prix du produit?

M. Stanbury: Je suis désolé, je n'en sais rien.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Cela ne faisait-il pas partie de l'étude?

M. Stanbury: Oui, sûrement.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): C'est l'étude dont vous avez parlé dès le début de votre témoignage.

M. Stanbury: Oui, c'est une partie très importante de l'étude.

Le président: Nous nous orientons peut-être vers une industrie réglementée.

M. Stanbury: J'espère que non.

Le président: Eh bien, ne s'agissait-il pas de cela dans le cas des brasseries?

M. Stanbury: Eh bien, monsieur le juge McRuer a dit que, lorsqu'une commission réglemente un prix, il doit supposer qu'elle le fait dans l'intérêt du public et que, par conséquent, le public est protégé. Suite à la lecture de l'article du professeur Jones sur cette question, je crois que la Commission peut ne pas avoir exercé ses pouvoirs de la façon dont l'entendait le juge et, qu'en fait, l'encouragement à changer les prix venait plutôt des brasseurs que de la commission qui l'a simplement

[Text]

simply ratified it. I am not an expert as to whether the board did operate in that manner. However, that is certainly the suggestion put forth in Professor Jones' article published in the *Canadian Journal of Economics and Political Science*.

The Chairman: A very important element in a consideration such as the beer case would be the element of cost. Either the industry furnishes those costs or the board sends its experts in to verify them, or both actions take place. What you are suggesting is a regulated industry. What should happen to it? How do you suggest the legislation should apply?

Professor Stanbury: I support, as I have indicated later in my brief, the idea that the director ought to have the ability to intervene in certain circumstances, in regulating industries to ensure that where competition is appropriate it is given the maximum scope. It is possible in some cases to have a regulated industry with a degree of competition in some particular elements of it. That is the argument that I believe is in favour of intervention by the director in the appropriate cases. However, sometimes the regulators go farther than they need in order to achieve the result of protecting the consumer interest. On the matter of cost, in my opinion a competitive market is the best determinant of the appropriate level of cost. The real argument for competition is efficiency, the pressure to put the best forms of production into use and to strive hard to reduce the costs of input and sell at the lowest possible price, which is the benefit of competition.

Senator Cook: But, professor, you and many others quite reasonably say that if the law had been strengthened earlier—as it is going to be strengthened now—mergers such as those in the sugar case and the brewery case might not have taken place. Then I ask you what harm they have done, and there is no evidence of any.

Professor Stanbury: We have not analyzed the evidence. I presume it is there. I do not know which way it would come out if it were analyzed.

Senator Connolly (Ottawa West): That is vital.

Professor Stanbury: I quite agree with you.

Senator Connolly (Ottawa West): I should like to ask this question, for my education. With respect to the British Columbia sugar case, the result of that was that the company had a monopoly for the sale of sugar at the retail level in British Columbia, Alberta, Saskatchewan and, perhaps, 75 per cent of it in Manitoba. It was the sole producer and distributor, generally speaking, for those provinces. It could, theoretically, set prices at any rate it liked?

The Chairman: It was the sole producer as far as beet sugar is concerned, and it was the sole refiner of raw cane sugar, which was imported.

[Traduction]

ratifié. Je ne suis pas en mesure de dire si la Commission a agi ou non de cette façon. Toutefois, c'est certainement l'impression qui se dégage à la lecture de l'article du professeur Jones publié dans le *Canadian Journal of Economics and Political Science*.

Le président: Mais il faut tenir compte d'un facteur très important dans un cas comme celui des brasseries, notamment celui du prix. L'industrie peut soit donner ses prix, soit accepter l'aide de spécialistes en vue d'une vérification ou faire les deux. Vous proposez donc une industrie réglementée. Que lui arriverait-il? Comment voudriez-vous que la loi s'applique?

M. Stanbury: Comme je l'ai indiqué un peu plus loin dans mon mémoire, je suis d'accord avec l'idée selon laquelle le directeur devrait pouvoir intervenir dans certains cas pour réglementer les industries afin de s'assurer, si une concurrence est appropriée, qu'on lui donne toute la latitude possible. Or, dans certains cas, il est possible d'avoir une industrie réglementée qui comporterait un certain degré de concurrence dans certains de ses éléments. A mon avis, voilà l'argument qui milite en faveur d'une intervention de la part du directeur dans ces cas. Toutefois, les gens chargés de réglementer font preuve d'un peu trop d'ardeur en cherchant à protéger les intérêts du consommateur. D'autre part, je crois qu'un marché concurrentiel est le facteur le plus déterminant quant au niveau du prix approprié. Le véritable argument en faveur d'une concurrence est l'efficacité, la nécessité d'utiliser les meilleures formes de production et de s'efforcer de réduire les coûts des facteurs et de vendre au prix le plus bas possible; c'est l'avantage de la concurrence.

Le sénateur Cook: Mais voilà, monsieur, vous, et bien d'autres comme vous, dites très logiquement que si la loi avait été plus forte, comme elle le sera bientôt, des fusions telles que celles des brasseries et des raffineries de sucre n'auraient pas eu lieu. Je vous demande donc quel tort ont-ils pu causer, il n'y a aucune preuve qu'il y en ait eu.

M. Stanbury: Nous n'avons pas analysé les preuves. Je suppose qu'elles sont là. Je ne sais pas de quelle façon elles ressortiraient si nous en faisons l'analyse.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): C'est une question fondamentale.

M. Stanbury: Je suis d'accord avec vous.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): J'aimerais vous poser une question, à titre de renseignement personnel. Au sujet du cas concernant la société British Columbia Sugar, il en est ressorti que l'entreprise exerçait un monopole sur la vente au détail du sucre en Colombie-Britannique, en Alberta, en Saskatchewan et peut-être au Manitoba dans une proportion de 75 p. 100. De façon générale, c'était le seul producteur et distributeur pour ces provinces. Cette entreprise pouvait, théoriquement, fixer les prix selon ses désirs.

Le président: C'était le seul producteur en ce qui concerne le sucre de betterave, et la seule raffinerie de sucre de canne brut qui était importé.

[Text]

Senator Connolly (Ottawa West): So it had a monopoly, and the price the consumers paid was at its discretion?

The Chairman: Yes, but the beet sugar production would be affected by the fact that they enjoyed subsidies.

Professor Stanbury: I believe that was the case.

The Chairman: That is an element one has to look at.

Senator Connolly (Ottawa West): I repeat Senator Cook's question. We do not know whether, in fact, those levels of the sale of sugar to the consumer were higher than they might otherwise have been?

Professor Stanbury: Perhaps the committee would commission a study so that they could tell us about that case and a number of others. This is not a self-serving statement. I should like to see a serious analysis of a number of the big cases to determine their impact.

May I suggest, Senator Connolly, that it is not just the price you are concerned about, but also the level of costs? In other words, is there pressure, in the absence of competition, to keep the costs down in an attempt to make sure there is not too much excess capacity?

Senator Connolly (Ottawa West): If they monopolize the market they can buy from their friends, rather than the lowest bidder.

The Chairman: There are differences which occur which are not always considered. In the case of B.C. Sugar there is a tariff or element of protection which is provided by the cost of shipping raw sugar, cane sugar or refined sugar from any other area.

At one time they spoke in terms of as much as \$1 per 100 pounds. If one were to expect competition in Alberta or British Columbia, the sugar would have to come from the eastern refineries, and then there would be an element of added cost in moving the sugar to the west. The Manitoba Refining Company is mainly a sugar beet operation. Do you know by whom it is owned?

Professor Stanbury: By B.C. Sugar. The point was whether B.C. Sugar should get control of it. There was evidence to suggest that Manitoba Sugar, which was acquired by B.C. Sugar, was not a very aggressive competitor. It could have been had there been different management and different policies.

The other point I made to the chairman was that it is my understanding that the new technology in the refining of sugar permits smaller sized plants than was formerly the case. Therefore, it might be more possible to have a new entrant in the western market now than it was 10 years ago.

The Chairman: You are coming to a point of view on which I asked you questions earlier. I asked you whether your approach to this question of mergers would involve the enforcement of control on price and production facilities. How can you tell Manitoba Sugar—before it was acquired by B.C. Sugar—to go ahead and ship into Alberta or British

[Traduction]

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Elle exerçait donc un monopole et pouvait fixer à sa discrétion le prix payé par le consommateur.

Le président: Oui, mais la production du sucre de betterave serait touchée du fait que la société recevait des subventions.

M. Stanbury: Je crois que c'est ce qui s'est produit.

Le président: C'est un aspect qu'il faut examiner.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Je répète la question du sénateur Cook. Nous ne savons pas si, en fait, ces prix de vente du sucre au consommateur étaient plus élevés qu'ils auraient dû l'être?

M. Stanbury: Le comité pourrait peut-être demander qu'on procède à une étude afin que nous puissions être mieux renseignés sur ce cas et sur une certain nombre d'autres. Ce n'est pas pour moi-même. J'aimerais que l'on fasse une analyse sérieuse d'un certain nombre de cas importants pour en déterminer les conséquences.

Puis-je ajouter, sénateur Connolly, que ce n'est pas uniquement du prix que vous vous préoccupez, mais aussi du niveau des coûts. En d'autres termes, y a-t-il des pressions, en l'absence de concurrence, pour maintenir les prix à un bas niveau afin de s'assurer qu'il n'y aura pas de production excessive.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Si un producteur a le monopole du marché, il peut acheter de ses amis, plutôt que de celui qui a présenté soumission la plus basse.

Le président: Il y a certaines différences dont on ne tient pas toujours compte. Dans le cas de la société B.C. Sugar, il y a un tarif ou un élément de protection inclus dans le coût du transport du sucre brut, du sucre de canne ou du sucre raffiné provenant de toute autre région.

A un moment donné, on avait parlé de montants allant jusqu'à un dollar les 100 livres. S'il y avait concurrence en Alberta ou en Colombie-Britannique, le sucre aurait dû être expédié des raffineries de l'est, et l'on se verrait alors obligé d'y ajouter le coût du transport du sucre vers l'ouest. La société Mitoba Refining Company produit surtout du sucre de betterave. Savez-vous qui en est le propriétaire?

M. Stanbury: La B.C. Sugar. La question était de savoir si B.C. Sugar devrait en avoir le contrôle. Il était évident que la Manitoba Sugar, qui avait été achetée par B.C. Sugar, ne représentait pas un concurrent très agressif. Cette entreprise aurait dû avoir une gestion et des politiques différentes.

L'autre observation que j'ai faite au président était qu'à mon avis la nouvelle technique de raffinage du sucre permettait d'avoir des raffineries de plus petite dimension qu'auparavant. Il serait donc possible que de nouvelles sociétés s'intéressent plus au marché de l'ouest maintenant qu'il y a dix ans.

Le président: Vous exprimez un point de vue sur lequel je vous ai posé des questions plus tôt. Je vous ai demandé si votre attitude concernant cette question de fusion entraînerait un contrôle des prix et des installations de production. Comment pouvez-vous dire à la société Manitoba Sugar, avant qu'elle soit achetée par B.C. Sugar, qu'elle doit envoyer du sucre en

[Text]

Columbia, and if they don't, you will cancel out their operations?

Professor Stanbury: You do not want to do that. You cannot force a company to compete which will not otherwise do so.

The Chairman: You are going to refuse a merger which might improve the situation as far as competition is concerned?

Professor Stanbury: I hope to maintain an effective level of competition.

Senator Cook: That is assuming there would be competition, and all other factors were favourable to the competitor.

Senator Beaubien: It seems to me that the only excuse for government interference is to protect the public. If one wishes to know whether B.C. Sugar has been overcharging or doing the public in the eye, all one has to do is look at its financial statement. I never wanted to buy it. Over the years they got by, but they certainly were not feasting off the poor public. They have had a very ordinary existence during the last 10 years.

Professor Stanbury: May I suggest to you, senator, that the absence of apparent excess profits on the financial statement really cannot end the inquiry. I think one has to look at whether or not they produced at the level of efficiency that would be expected in a competitive situation.

Senator Beaubien: That is if the government were running it?

Professor Stanbury: Let me repeat: I do not want the government running industry. There is only one thing worse than government regulation, and that is government ownership. I want to be perfectly clear on that.

Senator Macnaughton: Would you opt for a crown corporation?

Professor Stanbury: Under certain conditions, but I do not want the government involved in the business of refining sugar.

Senator Connolly (Ottawa West): Do people in the west pay more for sugar than the people in the east, even taking transportation into account?

Professor Stanbury: I cannot answer that. Perhaps the chairman can. I am not an expert on sugar.

The Chairman: I am not in the business of sugar.

Professor Stanbury: I believe you have some knowledge of the industry.

Senator Connolly (Ottawa West): May I take you away from the sugar industry for a moment?

In the case of the Canadian Breweries situation there was a merger of several small breweries.

[Traduction]

Alberta ou en Colombie-Britannique à défaut de quoi vous allez la supprimer.

M. Stanbury: On ne veut pas faire cela. On ne veut pas obliger une entreprise à faire concurrence à d'autres sociétés qui ne le feraient pas autrement.

Le président: Vous refuseriez une fusion qui permettrait d'améliorer la situation en ce qui concerne la concurrence?

M. Stanbury: J'espère maintenir un niveau efficace de concurrence.

Le sénateur Cook: On prend pour acquis qu'il y aura concurrence et que tous les autres facteurs seront en faveur du concurrent.

Le sénateur Beaubien: Je crois que la seule excuse qui justifie toute intervention gouvernementale est protection du public. Si on désire savoir si British Columbia Sugar a majoré les prix de façon excessive ou a trompé le public, tout ce que l'on a à faire, c'est examiner ses états financiers. Je n'ai jamais cru à cette théorie. Cette société a réussi à s'en tirer à la longue, mais elle ne s'est certainement pas enrichie aux dépens du pauvre public. Ses affaires se sont maintenues à un niveau très ordinaire au cours des dix dernières années.

M. Stanbury: Puis-je vous dire, sénateur, que l'on ne peut pas porter un jugement en se fiant uniquement sur l'absence de profits excessifs au chapitre de l'état financier. Je crois qu'il faudrait plutôt voir si leur rendement a atteint un niveau susceptible de faire face à une situation concurrentielle normale.

Le sénateur Beaubien: Si le gouvernement dirigeait l'entreprise?

M. Stanbury: Je répète. Je ne veux pas que le gouvernement dirige l'industrie. Une seule chose est plus préjudiciable que les règlements gouvernementaux et c'est la mainmise du gouvernement dans un secteur donné. Je veux que ce soit tout à fait clair.

Le sénateur Macnaughton: Seriez-vous en faveur d'une société d'État?

M. Stanbury: A certaines conditions, mais je ne veux pas que le gouvernement soit mêlé à l'industrie des raffineries de sucre.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Les Canadiens de l'Ouest du pays paient-ils plus pour le sucre que ceux de l'Est, même en tenant compte des coûts du transport?

M. Stanbury: Je ne peux répondre à cette question. Peut-être le président peut-il y répondre. Je ne suis pas un spécialiste de l'industrie du sucre.

Le président: Je ne suis pas dans l'industrie du sucre.

M. Stanbury: Je crois que vous connaissez assez bien cette industrie.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Puis-je changer de sujet pour un moment?

En ce qui concerne l'affaire Canadian Breweries, il y a eu fusion de plusieurs petites brasseries.

[Text]

Professor Stanbury: Over many years.

Senator Connolly (Ottawa West): However, there were still independent companies left in the industry.

Professor Stanbury: Yes, that is true. In 1959 I believe Canadian Breweries had 60 per cent of the Ontario market. That left Molson's and Labatt's and one smaller independent.

Senator Beaubien: Don't forget that Molson's bought that brewery and built it at that time. They put in a six million gallon brewery in Toronto. It stands out like a sore thumb by the Toronto waterfront.

Professor Stanbury: As I indicated earlier, Canadian Breweries share did decline.

Mr. Cowling: Would it be satisfactory to move on and come back to some of these points later?

Senator Connolly (Ottawa West): I am not quite finished with this. As I said, I think this is for my own education. In the case of Canadian Breweries, the merger produced a more efficient operation to compete with the other efficient operations, if the two you mentioned were efficient operations. The merger in itself did not, I take it, "do the consumer in the eye."

Professor Stanbury: I simply do not think the evidence is in. Both of us are in the position of not knowing, despite Mr. Justice McRuer's argument that the Liquor Control Board of Ontario "protects the public interest."

It is a cost-plus system. If he accepts the costs, even after the accountants have reviewed them, and allows a satisfactory mark-up to the breweries, we still do not know whether that level of cost was a competitive level of cost.

Mr. Cowling: Can you compare the price of beer in Canada with the price of beer in the United States, for example?

Professor Stanbury: No, but there is a huge difference in tax rates, as well as other complicating factors.

Senator Smith (Colchester): There is also a difference in content.

Professor Stanbury: I want to make the argument to you that class action provisions ought to be retained and, if anything, strengthened. I want to show you that the penalties and remedies under the existing statutes have been inadequate. If I may, I shall read the section of the brief on this.

Although a number of penalties and remedies are available in the Combines Investigation Act, fines have been the most common one invoked. As evidence of the inadequacy of the fines let me review those in conspiracy cases and those in misleading advertising cases. Between 1889 and 1910 the average fine per firm in conspiracy cases (only one case involving two firms) was \$5,000, while that for individuals was \$269. Between 1911 and 1925 there were no successful pros-

[Traduction]

M. Stanbury: Durant une période de plusieurs années.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Cependant, l'industrie compte encore quelques entreprises indépendantes.

M. Stanbury: Oui c'est juste. Je crois qu'en 1959, Canadian Breweries contrôlaient 60 p. 100 du marché ontarien. Il restait donc Molson, Labatt et une autre société indépendante plus petite.

Le sénateur Beaubien: N'oubliez pas que Molson a acheté cette brasserie et l'a fondée à cette époque. Ils ont construit une brasserie d'une capacité de 6 millions de gallons à Toronto. Elle détruit toute l'apparence de la partie de la ville située au bord du lac.

M. Stanbury: Comme je l'ai mentionné plus tôt, le pourcentage détenu par Canadian Breweries a décliné.

M. Cowling: Pourrions-nous continuer notre discussion et revenir à certaines de ces questions plus tard?

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Je n'ai pas tout à fait fini à ce sujet. Comme je l'ai dit, c'est à titre de renseignement personnel. Dans l'affaire des brasseries, la fusion a eu pour effet d'augmenter le rendement des entreprises en cause afin de faire concurrence aux autres, si l'on considère que les deux entreprises que vous avez mentionnées avaient un bon rendement. La fusion en elle-même n'a pas eu de répercussions préjudiciables pour le consommateur.

M. Stanbury: Je n'en vois tout simplement pas la preuve. Nous ne sommes ni l'un ni l'autre au courant, malgré l'affirmation du juge McRuer selon laquelle la commission de régie des alcools de l'Ontario (Liquor Control Board of Ontario) «protège l'intérêt du public».

C'est un système fondé sur les coûts. Si la commission accepte les coûts, même après vérification comptable, et permet une majoration satisfaisante pour les brasseries, nous ne savons toujours pas si les niveaux de coûts sont concurrentiels.

M. Cowling: Pouvez-vous comparer le prix de la bière au Canada avec celui de la bière aux États-Unis par exemple?

M. Stanbury: Non, mais il y a une énorme différence dans les taxes, de même que d'autres facteurs complexes.

Le sénateur Smith (Colchester): Il y a aussi une différence dans le contenu.

M. Stanbury: Je voudrais vous faire valoir devant vous que les dispositions concernant l'action collective doivent être retenues et même renforcées. Je voudrais vous démontrer que les sanctions et les mesures de redressement qui existent dans les règlements actuels sont inefficaces. Si vous me le permettez, je vais vous lire le paragraphe du mémoire qui s'y rapporte.

Même si l'on trouve un certain nombre de sanctions et de mesures de redressement dans la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, on a plus communément recours aux amendes. Comme preuve de l'inefficacité des amendes, j'aimerais mentionner celles qui ont été imposées dans les cas de complot et de publicité trompeuse. Entre 1889 et 1910, la moyenne des amendes, par société, dans les cas de complot (seulement un cas impliquant deux sociétés) a été de \$5,000, tandis que pour

[Text]

ecutions. Between 1926 and 1942, 45 firms in eight cases were fined an average of \$5,822. During the same period, 61 individuals in seven cases were fined an average of \$843. Following seven years in which there were no convictions, we find that the average fine per firm between 1950 and 1954 was \$8,289. The average fine per individual was only \$2,750, but this involved only two individuals in two cases.

Although the statutory limit on fines came off in 1952, it was not until 1960 that the largest fine imposed on a corporation rose to \$25,000. The average fine per firm in the period 1955 to 1959 was \$6,208—a decline of \$2,000 over the previous five-year period. In the first half of the 1960s fines averaged \$11,360 per firm, but it was not until 1966 that the largest fine increased to \$75,000. In the period 1965 to 1969, 122 firms in 15 cases were fined an average of only \$6,464—again a decline over the previous period. Fines increased sharply in the early 1970s—to an average of \$31,956 per firm. Over the past three years (1975-1977) the average increased slightly to \$34,571. These figures are a reflection of the larger fines levied in the *Armco* and *B.C. Cement* cases (\$125,000 per firm in each case) and the recent *Large Lamps* case. In the last case a record fine of \$300,000 was imposed on Canadian General Electric. In all, the three firms were fined \$550,000.

If these seem like large fines, one must remember that the volume of trade affected by the conspiracy was about \$250 million in the *Large Lamps* case, and that the fine was paid over 10 years after the end of an almost eight-year conspiracy. In the *Armco* case, Armco paid a fine of \$125,000 a number of years after the conspiracy raised the firm's profits by some \$800,000 in one year of the three and one-half year conspiracy. In constant dollars, the average fine per firm between the turn of the century and today has declined. In any event, the fines were too low in the "base period", as they are now.

The Chairman: That is your opinion.

Professor Stanbury: Yes, that is my opinion.

Mr. Cowling: Isn't the biggest penalty the amount of time that the employees of the company have to spend in working with counsel and experts in preparation of the case and the diversion from their proper business which this involves? Is that not one of the biggest factors?

Professor Stanbury: Yes. Indeed, in the brief I pointed out that one has more to fear from legal fees than from the Crown.

Mr. Cowling: So, what is all this building up to?

[Traduction]

les cas individuels elle était de \$269. Entre 1911 et 1925, toutes les poursuites ont échoué. Entre 1926 et 1942, on a imposé des amendes à 45 sociétés, dans huit cas, la moyenne était de \$5,822. Au cours de la même période, 61 personnes, dont sept cas, se sont vues imposer des amendes d'une moyenne de \$843. Après une période de sept ans, où il n'y a eu aucune condamnation, on a constaté que la moyenne des amendes par société, entre 1950 et 1954, était de \$8,289. La moyenne des amendes pour les cas individuels était de seulement \$2,750 mais ceci impliquait seulement deux personnes dans deux cas.

Même si la limite réglementaire des amendes a été supprimée en 1952, ce n'est qu'en 1960 que la plus grosse amende imposée à une société s'est élevée à \$25,000. La moyenne des amendes par société, de 1955 à 1959, était de \$6,208 soit une diminution de \$2,000 par rapport à la période précédente de cinq ans. Au cours de la première partie des années 60, la moyenne des amendes était de \$11,360 par société, mais ce n'est qu'en 1966 que la plus grosse amende s'est élevée à \$75,000. De 1965 à 1969, 122 sociétés, dans 15 cas, se sont vues imposer des amendes d'une moyenne de seulement \$6,464—ici encore une diminution par rapport à la période précédente. Les amendes ont augmenté brusquement au début des années 70—jusqu'à une moyenne de \$31,956 par société. Au cours des trois dernières années (1975-1977) la moyenne a augmenté légèrement jusqu'à \$34,571. Ces chiffres reflètent les plus importantes amendes imposées à Armco et à B.C. Cement (\$125,000 par société dans chaque cas), ainsi que le cas plus récent de Large Lamps. Dans ce dernier cas, une amende record de \$300,000 a été imposée à la Canadian General Electric. En tout, on a imposé des amendes de \$550,000 aux trois sociétés.

Si l'on considère que ces amendes sont élevées, on doit se rappeler que le volume d'affaires atteint par le complot, était d'environ \$250 millions dans le cas de Large Lamps, et que l'amende a été payée sur une période de dix ans, après que cette société ait commis ce délit pendant presque huit ans. Dans le cas Armco, il s'agissait d'une amende de \$125,000, un certain nombre d'années après que la société eut réalisé des profits de l'ordre de \$800,000 au cours d'une des trois années et demi qu'a duré ce délit. On constate une diminution, en dollars constant, de l'amende moyenne imposée aux sociétés du début du siècle à aujourd'hui. Quel que soit le cas, les amendes étaient trop basses au cours de "la période de base", comme c'est le cas aujourd'hui.

Le président: Vous croyez?

M. Stanbury: C'est mon avis.

M. Cowling: L'amende la plus sévère n'est-elle pas le temps que les employés de la société doivent consacrer à la préparation de leur défense avec l'avocat de la société et les spécialistes, ce qui les empêche de faire leur travail habituel? N'est-ce pas l'un des facteurs les plus importants?

M. Stanbury: Oui. En effet, le mémoire souligne que les frais juridiques sont plus à craindre que la Couronne.

M. Cowling: Mais où voulez-vous en venir?

[Text]

Professor Stanbury: The point I am suggesting is that we ought to have higher penalties from the point of view of the Crown and, in particular, to reinforce the class action provisions. In other words, if the judges feel it is inappropriate to levy fines of the size that may be necessary to deter combines offences, then I support the class action provisions, which would permit both a significant penalty and restitution, in some cases, to those who are directly affected by the offences.

I go on to suggest that there has been a rising number of prosecutions and that they have been highly successful. The Crown's batting average in combines cases is 81 per cent.

The Chairman: In discussing the amount of fines, what would you do if the operation, as a result of a conspiracy or other offence, produced profits? You must assume that the corporation would have paid income taxes on those profits. How would you reflect that when you talk in terms of compelling a return of the profits realized as a result of the conspiracy?

Professor Stanbury: The formula I would suggest to the courts would be that the fine equal one over the probability of being convicted times the size of the benefits of the conspiracy after tax. I recognize the fact that the public authorities are partners in receiving the benefits.

The Chairman: Where does it say that in this bill?

Professor Stanbury: It does not, Mr. Chairman. I am suggesting that that would be the approach to it. You have to recognize the fact that not every person who engages in an offence is in fact convicted. Therefore, you have to take into account the odds of being caught. I would recognize the fact that taxes exist and, therefore, the benefits that should be taxed away by the courts ought to reflect the fact that income taxes had been paid on those benefits.

The Chairman: You have to note, too, that many of the persons who have been prosecuted and fined have been small operators.

Professor Stanbury: That is true, but there have also been some very large ones.

The Chairman: I do not question that, but the number of small operators who have been fined—and fined in relation to the size of their operation—would affect your average and reduce it.

Professor Stanbury: That is true, but I separated out, for example, Mr. Chairman, the individuals from the corporations, because in many of the smaller cases they were unincorporated companies and, therefore, they were fined as individuals rather than corporations. But you are absolutely correct. I can provide you literally, case by case, firm by firm, every dollar of fine since 1889, if you are interested.

Senator Macnaughton: Would you also provide the legal costs, which could be quite substantial?

[Traduction]

M. Stanbury: À mon avis, la Couronne devrait imposer des peines plus sévères et, en particulier, renforcer les dispositions concernant l'action collective. En d'autres termes, si les juges ne croient pas nécessaire d'imposer des amendes suffisamment importantes pour empêcher d'enfreindre les règles régissant les coalitions, j'appuie les dispositions relatives aux actions collectives qui permettraient d'imposer une peine suffisamment sévère et d'indemniser, dans certains cas, ceux qui ont été directement touchés par ces délits.

J'aimerais également souligner que le nombre de poursuites fructueuses a beaucoup augmenté. En moyenne, la Couronne obtient gain de cause dans les procès relatifs à la formation de coalitions frauduleuses dans 81% des cas.

Le président: En ce qui concerne le montant de l'amende, qu'envisagez-vous de faire si les amendes imposées à la suite d'accusations de complots ou autres rapportaient des profits? Il faut supposer que la société aurait payé des impôts sur ces profits. Comment en tiendriez-vous compte lorsque vous parlez de forcer les sociétés à remettre les profits réalisés à la suite d'un complot?

M. Stanbury: Je propose que les tribunaux imposent une amende égale à une fois la probabilité d'être condamné multipliée par les profits réalisés à la suite du complot, après déduction de l'impôt. J'admets que les autorités publiques sont considérées comme des partenaires en recevant les profits.

Le président: Où en est-il fait mention dans le projet de loi?

M. Stanbury: Le projet de loi n'en fait pas mention, monsieur le président. Ce n'est qu'une proposition de ma part. Il faut reconnaître que tous les contrevenants ne sont pas en fait poursuivis. Par conséquent, il faut tenir compte des chances d'être pris en faute. Comme l'impôt existe, les tribunaux devraient tenir compte, dans le calcul des profits qui devraient être soustraits aux sociétés, du fait que ces profits ont été imposés.

Le président: Il faut également tenir compte du fait que bon nombre des personnes reconnues coupables de violation de la loi étaient de petits hommes d'affaires.

M. Stanbury: C'est exact, mais des amendes ont également été imposées à certaines grandes sociétés.

Le président: Je n'en doute pas, mais le nombre de petits hommes d'affaires à qui l'on a imposé une amende proportionnelle à l'importance de leur commerce réduirait votre moyenne.

M. Stanbury: C'est exact, mais j'ai fait une distinction, monsieur le président, entre les particuliers et les sociétés, par exemple, parce qu'il ne s'agissait pas de sociétés légalement constituées dans la plupart des cas moins importants et les amendes ont donc été imposées aux particuliers au lieu des sociétés. Vous avez cependant parfaitement raison. Si cela vous intéresse, je peux vous donner pour toutes les causes et toutes les sociétés, les données quant à chaque dollar payé à la suite de l'imposition d'une amende depuis 1889.

Le sénateur Macnaughton: Pourriez-vous également nous donner le montant des frais juridiques qui pourrait être assez important.

[Text]

Professor Stanbury: I do have the legal costs from the point of view of the Crown, but not from the point of view of the parties. I am very sympathetic to legal costs. Unfortunately, not being a lawyer, I am not the beneficiary of them.

If I may, I should like to go back to the brief on my point concerning misleading advertising. For section 36 cases, the average fine per case was \$241 in 1973, and it increased to an average of \$433 in 1976. By almost any measure, I would argue that these are small fines. The average fine for section 37 cases in 1973 was \$1,653, reflecting the fine of \$27,500 imposed in the *Benson & Hedges* case, which is the largest to date. In 1974 the largest fine in section 37 cases was \$1,228, and in 1976 it was \$1,700. The "profitability" of misleading advertising offences is hard to determine, but it is also hard to believe that the fines to date have effectively deterred such offences.

I suggest to you that there has been a total of 794 misleading advertising prosecutions between 1960 and 1976-77—

Mr. Cowling: Do you really think that the size of the fine looms very large in the minds of prospective violators?

Professor Stanbury: I assume most businessmen are rational actors and these are not what I would call crimes of passion or impulse, and I would suggest that if you do not increase them, then what is the incentive not to violate the law except, of course, one's own conscience, which is a not inconsiderable matter?

Mr. Cowling: I have never had a client ask me once what a fine was for a certain thing; I have had them ask whether a certain conduct or certain act would constitute an offence, but I have never had one of them ask what was involved by way of a fine.

Professor Stanbury: For larger companies this might not be a significant issue, but for smaller ones I am not sure that that would not be the case. But it is hard to tell.

Senator Macnaughton: Well, one element is the legal cost that you refer to. If you take Northern Tel, I am sure their fees are fabulous, and then you have all the time of the senior executives of the company. This could be six months out of 12. So there is the economic cost.

Senator Cook: Are these fines the result of disputed cases? Are there cases where they pleaded guilty?

Professor Stanbury: Yes, this includes pleas of guilty as well as contested cases. If I might address that point for a moment, there is something else I could put on the record. Between 1889-1890 and 1975-1976, the Crown won 81 per cent of its 152 completed combines cases. By "win", I mean either a conviction in a contested case or a plea of guilty or acceptance

[Traduction]

M. Stanbury: Je pourrais vous donner les frais juridiques encourus par la Couronne à la suite de ces poursuites, mais non ceux de la partie adverse. Je reconnais que les frais juridiques peuvent être très importants. Malheureusement, comme je ne suis pas avocat, je n'en profite pas.

Si vous me le permettez, j'aimerais revenir à ce qu'on dit dans le mémoire concernant la publicité trompeuse. Pour ce qui est des délits commis aux termes de l'article 36, l'amende moyenne de \$241 en 1973 est passée à \$433 en 1976. Je crois que, quel que soit le cas, ces amendes sont minimales. L'amende moyenne imposée pour les délits commis aux termes de l'article 37 était de \$1,653 en 1973 compte tenu de l'amende de \$27,500 imposée à la société *Benson & Hedges* qui a été la plus importante jusqu'à maintenant. En 1974, l'amende la plus importante imposée à la suite d'une violation de l'article 37 a été de \$1,228 et de \$1,700 en 1976. La «rentabilité» de l'utilisation de la publicité trompeuse est difficile à établir, mais il est également difficile de croire que les amendes qui ont été imposées jusqu'à aujourd'hui à cet égard ont vraiment réduit le nombre de ces infractions.

J'estime qu'il y a eu, au total, 794 poursuites pour utilisation de publicité trompeuse entre 1960 et 1976-1977.

M. Cowling: Croyez-vous vraiment que les sociétés qui enfreignent la loi se préoccupent vraiment de l'importance de l'amende?

M. Stanbury: Étant donné, qu'à mon avis, la plupart des hommes d'affaires sont des personnes rationnelles et que ces crimes ne sont pas des crimes passionnels ou irréfléchis, qu'est ce qui empêchera certaines sociétés d'enfreindre la loi si les amendes ne sont pas augmentées si ce n'est la conscience de leurs dirigeants.

M. Cowling: Un client ne m'a jamais demandé quelle était l'amende imposée pour une certaine infraction. On m'a déjà demandé si un acte constituait une infraction ou non, mais on ne m'a jamais demandé quelle était l'amende prévue dans ce cas.

M. Stanbury: L'importance de l'amende ne revêt peut-être pas beaucoup d'importance pour les grandes sociétés, mais je ne crois pas que ce soit le cas pour les sociétés plus petites. C'est cependant difficile à dire.

Le sénateur Macnaughton: Il faut bien sûr tenir compte des frais juridiques auxquels vous avez fait allusion. Je suis certain que les frais juridiques de Northern Tel, par exemple, sont astronomiques. Il y a ensuite tout le temps que les cadres de la société consacrent à la préparation du dossier. Cela peut même représenter six mois sur douze. Il y a donc un coût.

Le sénateur Cook: Ces amendes sont-elles imposées dans les cas litigieux seulement? Arrive-t-il parfois que les parties plaident coupables?

M. Stanbury: Cela comprend les plaidoyers de culpabilité ainsi que les cas litigieux. Si vous me permettez, j'aimerais ajouter quelque chose à ce sujet pour le compte rendu. Entre 1889-1890 et 1975-1976, la Couronne a eu gain de cause dans 81% des 152 cas de poursuite pour coalition. Par «gain de cause», je veux dire soit qu'il y a eu condamnation dans un cas

[Text]

of a prohibition order as a sole remedy. So it includes all three kinds of situation.

The Chairman: Perhaps, professor, you would permit an interjection based on experience. It used to be the practice in Ontario years ago to retain special counsel to prosecute cases at assizes. He was the crown prosecutor, specially engaged, and the duties of the special prosecutor or the crown prosecutor were to present the evidence. What promoted what I am about to say is when you used the word "win" because there is a well known saying that the Crown does not win or lose; the Crown presents the evidence. Anyway, in this particular instance, which shall remain nameless, this very outstanding lawyer was engaged as a special crown prosecutor, so he went out of Toronto to some place where the assizes were going on, and in due course—in about three days—his office received a telegram which said, "Successful all down the line. Will be home tonight." This hardly fits into the concept of the Crown as a prosecutor, does it?

Professor Stanbury: I recognize that the crown is an officer of the court just like defence counsel and so on, but what I meant by "win"—and I put it in quotation marks in my statement—is what I indicated, namely that a conviction was obtained or a prohibition order was obtained. I just meant it in that sense, and I do not mean to imply that one should go further than that.

Mr. Cowling: You were suggesting that the high rate of success indicated a not sufficiently aggressive stand on the part of the authorities in prosecuting cases. I think that is what you are leading up to—that they were not taking enough risks.

Professor Stanbury: Yes, I made that statement in a number of places—that they ought to be more aggressive in testing what I call "the limits of the law".

Mr. Cowling: Would you say, in the merger sections where they have not had the same success, that this indicates that they have been more aggressive and have taken more risks?

Professor Stanbury: No, but I do believe that both the sugar and beer cases should have been appealed and tested at the appeal level and not just left at the trial level. I think, for example, the Crown should have tested the Canada Packers acquisition of Wilcel and Calgary Packers and I think the RTCP report came in in 1963, if I remember correctly, and I think the Crown should have gone to court and tried to win it. But if you go and get defeated, then I think you have to come back and say that the law has to be changed, or ask if it is in fact the public will that the law should be construed in that particular fashion and in the way that the courts have done so.

Senator Smith (Colchester): But is that not a type of persecution? I thought that one of the essentials for a prosecution was belief in the probability of guilt. It is not my concept that it is anybody's duty to prosecute in the hope of perhaps stretching the law beyond the limit that it has already been stretched. I reject that concept whether it has to do with combines investigation or the prosecution of ordinary criminals. Surely that would lead to a prosecutorial state.

[Traduction]

litigieux, soit que l'accusé a plaidé coupable, soit qu'on a accepté une injonction. Il s'agit donc de ces trois cas.

Le président: Vous permettrez peut-être, monsieur, une intervention basée sur l'expérience. C'était la pratique en Ontario il y a plusieurs années de retenir les services d'un avocat pour présenter les cas en Cour d'assises. Il était l'avocat de la Couronne, engagé spécialement, et il avait pour fonction de présenter les preuves. C'est votre utilisation du terme «avoir gain de cause» qui a motivé mon intervention, parce qu'il y a un dicton populaire qui dit que la Couronne ne gagne ni ne perd une cause, mais qu'elle ne fait que présenter les preuves. Dans cette cause particulière que je ne nommerai pas, un avocat réputé de Toronto a été engagé comme avocat de la Couronne. Il s'est donc rendu dans la ville où siégeait la Cour d'assises et quelque trois jours après, son bureau recevait le télégramme suivant: «Succès sur toute la ligne, serai de retour ce soir.» Cela ne correspond pas à l'idée qu'on se fait d'un avocat de la Couronne, n'est-ce pas?

M. Stanbury: J'admetts que la Couronne est un officier du tribunal tout comme l'avocat de la défense, mais ce que j'entends par «gagner», et je mets ce mot entre guillemets, est qu'on a obtenu une condamnation et une injonction. Je l'entends simplement dans ce sens et je ne veux pas insinuer qu'on devrait aller plus loin.

M. Cowling: Vous laissez entendre que le taux élevé de succès révèle que les autorités manquent de dynamique dans les poursuites. Je crois que vous voulez dire que la Couronne ne prend pas assez de risques.

M. Stanbury: Oui, comme je l'ai affirmé à plusieurs reprises, je crois que les avocats de la Couronne devraient se montrer plus agressifs en essayant de fixer ce que j'appelle. «les limites de la loi».

M. Cowling: Diriez-vous que dans les cas de fusion où la Couronne n'a pas eu le même succès, les procureurs ont pris plus de risques?

M. Stanbury: Non, mais je crois qu'on aurait dû porter en appel les causes sur le sucre et la bière. Je crois, par exemple, que la Couronne aurait dû contester l'acquisition par la Canada Packers des sociétés Wilcel et Calgary Packers. La CPRC a présenté son rapport à ce sujet en 1963, si je me souviens bien. La Couronne aurait dû porter la cause devant un tribunal. Mais je crois que si vous subissez une défaite, il faut dire que la loi doit être modifiée et se demander si c'est dans l'intérêt public que la loi soit contournée de cette façon comme l'ont fait les tribunaux.

Le sénateur Smith (Colchester): Mais ne s'agit-il pas d'un genre de persécution? J'ai toujours cru qu'on devrait être convaincu de la culpabilité de la partie adverse pour tenter des poursuites. Je ne crois pas que l'on doive tenter des poursuites dans l'espoir d'élargir le champ d'application de la loi. Je condamne cette pratique qu'il s'agisse d'une enquête relative à une coalition ou à des poursuites intentées contre des criminels ordinaires. Cela nous mènerait certainement à un état où les tribunaux auraient une importance démesurée.

[Text]

Professor Stanbury: Let me give you an illustration of what I mean in combines cases. Most of them have involved a conspiracy. This accounted for 75 or more per cent of the market. So we have never really tested the situation where 30 per cent or 40 per cent of the market was affected by a conspiracy. I think it is a question as to what public policy ought to be and what is embodied in the policy to determine in front of a court, and preferably an appeal court, whether or not that constitutes an undue lessening of competition. And that is a question for the courts to determine. If the courts reject that interpretation, and if they do so on a couple of occasions, then I think a precedent has been established and either the government accepts that and says that that is satisfactory to public policy or it brings in new legislation.

Senator Smith (Colchester): Well, as I say, it seems to me to be a very strange concept that you think it is the duty of the prosecutor to find every possible reason to prosecute, whether or not there seems to be a real probability of guilt.

Professor Stanbury: I think you put too strong a construction on my words, senator. I do not think it is in the public interest for a prosecutor to be too aggressive, in the sense that if he does not have a substantial case he should appear in front of the court, but I also think it is not in the public interest to fail to determine what is the state of the law, and in a number of cases I think we have done so. Why is it that when the Crown repeatedly expands the number of prosecutions the rate at which cases are contested declines? I have some statistics on that.

Senator Cook: But, surely, it is only fair to point out that costs mean nothing to the crown lawyers, but they can mean a great deal to the defendant if he is going to be continually dragged through the courts.

Professor Stanbury: In other words, senator, are you suggesting that they may plead guilty, even when they are convicted that they have not committed an offence, to avoid the costs of defending?

Senator Cook: No, but I am suggesting it may be a little unfair to keep testing matters before superior courts in the way you suggest.

Professor Stanbury: It is costly, and I have some sensitivity to the defendant's case, because I am sure that if the Crown brought too many prosecutions it would be attached for pernicious prosecution or whatever the terminology is. I do not think that that is indicated today, but I am suggesting it might be notched up a little bit. But let me give you some figures on the question of contested cases. Up to 1922-23—that is from 1889-1890 to 1922-23 all combines cases were, in fact, contested. From 1946-1947 to 1964-1965, 59.1 per cent of regular prosecutions were contested, and since 1965-66 it has been 42.6 per cent. The rest, in other words, have pleaded guilty.

[Traduction]

M. Stanbury: Permettez-moi de vous donner un exemple qui s'appliquerait aux coalitions. Il y a complot dans la plupart de ces cas. Cela représente 75 p. 100 ou plus du marché. Nous n'avons jamais vraiment essayé d'établir les conséquences d'une situation où de 30 p. 100 à 40 p. 100 du marché est touché par un complot. Je crois que la question est de savoir quelle devrait être la nature de la politique et ce qui, dans la politique, permet à un tribunal et, de préférence, une cour d'appel de juger si cela réduit indûment la concurrence. C'est une question qui doit être tranchée par les tribunaux. Je crois qu'un précédent serait établi si les tribunaux rejettent cette interprétation à plusieurs reprises, précédant que le gouvernement sera contraint soit d'accepter comme étant conforme à la politique publique soit de rejeter en présentant une nouvelle loi.

Le sénateur Smith (Colchester): Comme je l'ai déjà dit, il me semble très étrange que vous pensiez qu'il est du devoir de l'avocat de trouver toutes les raisons possibles d'intenter des poursuites qu'il y ait ou non des raisons de croire à la culpabilité de la partie adverse.

M. Stanbury: Je crois que vous me saisissez mal, sénateur. Je ne pense pas qu'il soit dans l'intérêt public qu'un avocat soit trop agressif et qu'il désire intenter des poursuites s'il n'a pas de bonnes raisons de le faire, mais je crois également qu'il est contraire à l'intérêt public de ne pas essayer de déterminer ce qu'est la loi comme nous l'avons fait dans un certain nombre de cas. Comment explique-t-on que lorsque la Couronne augmente le nombre des poursuites, le taux des cas litigieux diminue. J'ai quelques statistiques à ce sujet.

Le sénateur Cook: Mais il faut souligner que les frais ne préoccupent pas les avocats de la Couronne, mais qu'ils ont une grande importance pour le défendeur s'il est constamment traîné devant les tribunaux.

M. Stanbury: En d'autres termes, sénateur, proposez-vous que les accusés plaident coupables même lorsqu'ils sont convaincus d'être innocents pour éviter les frais de défense?

Le sénateur Cook: Non, mais je soutiens qu'il est peut-être quelque peu injuste d'intenter des poursuites en Cour supérieure dans les cas auxquels vous faites allusion.

M. Stanbury: Les procès sont coûteux et je comprends la situation du défendeur, mais je suis certain que si la Couronne intentait de trop nombreuses poursuites, on l'accuserait d'intenter des poursuites pernicieuses si telle est l'expression. Je ne crois pas que ce soit le cas aujourd'hui, mais je propose qu'on pourrait en accroître le nombre légèrement. Permettez-moi de vous donner quelques statistiques sur les causes litigieuses. Jusqu'en 1922-1923—c'est-à-dire de 1889-1890 à 1922-1923, toutes les causes relatives aux coalitions ont été en fait contestées. Entre 1946-1947 et 1964-1965, 59.1 p. 100 des poursuites régulières ont été contestées, et depuis 1965-1966, cette proportion a été de 42.6 p. 100. Tous les autres, autrement dit, ont plaidé coupables.

[Text]

The Chairman: You know that many of these prosecutions are handled by departmental lawyers.

Professor Stanbury: Well, Mr. Chairman, in the larger cases I think the practice is to retain outside counsel.

The Chairman: But I am talking about many of the cases and not of necessity the big cases.

Professor Stanbury: That is true. For example the smaller RPM cases would fall into this category. I have some figures in my office on this point.

The Chairman: Our position is rather that this question of the amount of fines is not part of the bill we are looking at.

Professor Stanbury: No, sir. I made the argument, though, in support of class actions that if the fines are going to be inadequate, then that is one of the strong arguments for class actions.

The Chairman: That statement is a non sequitur.

Professor Stanbury: We dispute that, sir.

Senator Cook: Professor Stanbury, you were dealing with the decline in prosecutions and then you were interrupted. Would you finish your remarks?

Senator Macnaughton: You did not give us the results of those statistics.

Professor Stanbury: I am just saying that since 1965-66 only 42.6 per cent of the combines cases have been contested. In other words, the rest are pleading guilty. If that is the case, with a rising number of cases, is the Crown really going too far in bringing more cases? I draw the conclusion that they are not and that it would not involve malicious prosecution to extend the net and bring more cases.

Senator Cook: Could the situation not be equally valid with the position that the jurisprudence be kept clearer?

Professor Stanbury: That may be the case, but if it is clearer it certainly has not deterred people in the marketplace because the Crown brings a larger number of prosecutions almost every year and continues to win a very high percentage of them, but it wins them uncontested.

Senator Macnaughton: But you have not told us how many of those cases are small, little things with respect to which it is cheaper to plead guilty than it is to contest them.

Professor Stanbury: About half the cases since the mid-sixties have been conspiracies and about half of them have been RPM cases—retail price maintenance cases. There have been a few merger monopoly cases, as you know, but those have been relatively infrequent. The RPM cases are about equally common with conspiracy cases and some of them are small, as you have indicated, but some of them have significant national

[Traduction]

Le président: Vous savez qu'un grand nombre de ces poursuites ont été dirigées par des avocats travaillant pour divers ministères.

M. Stanbury: Voici, monsieur le président, pour les affaires les plus importantes, je crois qu'on retient habituellement les services d'un avocat de l'extérieur.

Le président: Mais je parle d'une majorité de cas et non nécessairement des cas les plus importants.

M. Stanbury: C'est juste. Par exemple, les affaires de second ordre concernant le maintien du prix de revente entreraient dans cette catégorie. J'ai certains chiffres à mon bureau à ce sujet.

Le président: Nous serions plutôt d'avis que cette question du montant des amendes ne fait partie du bill que nous examinons.

M. Stanbury: Non, monsieur. J'ai soutenu toutefois, à l'appui des actions collectives que, si les amendes sont trop peu élevées, il faut très sérieusement envisager le recours aux actions collectives.

Le président: Cette déclaration est fallacieuse.

M. Stanbury: Nous le contestons, monsieur.

Le sénateur Cook: Monsieur Stanbury, vous traitiez de la dégression des poursuites avant d'être interrompu. Pourriez-vous terminer vos observations?

Le sénateur Macnaughton: Vous ne nous avez pas donné les résultats de ces statistiques.

M. Stanbury: Je dis simplement que depuis 1965-1966, seulement 42.6 p. 100 des affaires concernant des coalitions ont été contestées. En d'autres termes, tous les autres ont plaidé coupables. Si tel est le cas, étant donné la recrudescence des poursuites, la Couronne ne va-t-elle pas vraiment trop loin dans ses efforts sur ce plan? Personnellement je crois que non et que ce n'est pas faire preuve de malveillance que de vouloir accroître la portée de ces dispositions afin d'y assujettir un plus grand nombre de cas.

Le sénateur Cook: Ne serait-ce pas aussi valable de se doter d'une jurisprudence plus précise?

M. Stanbury: Peut-être, mais même là, cela n'a certainement pas constitué un empêchement pour les hommes d'affaires, parce que presque chaque année la Couronne entreprend un grand nombre de poursuites plus élevé que l'année précédente et continue de gagner un très fort pourcentage d'entre elles, et ce, de façon incontestée.

Le sénateur Macnaughton: Mais vous ne nous avez pas dit combien de ces affaires relèvent d'infractions mineures au regard desquelles il est moins coûteux de plaider coupable que de contester.

M. Stanbury: Environ la moitié des poursuites intentées depuis le milieu des années soixante ont été des ententes délictueuses et environ la moitié d'entre elles portaient sur des cas de maintien du prix de revente. Il y a eu quelques cas de monopoles de fusion, comme vous le savez, mais ceux-ci ont été relativement peu fréquents. Les cas de maintien du prix de revente sont à peu près aussi communs que les cas d'ententes

[Text]

implications. They amount to a form of price fixing by another name. I am not sure that you should say that they are relatively small.

Senator Macnaughton: I did not say that. I have just asked you to explain your conclusions which you have drawn from these massive statistics, which on the face of it look impressive.

Mr. Cowling: Actually, you have extrapolated the misleading advertising cases from those, haven't you?

Professor Stanbury: Yes, of course. I gave separate statistics for those. There are 700-and-some of those.

Mr. Cowling: They are what you could call small cases.

Professor Stanbury: Well, some of them are and some of them aren't. Some of them involve national advertising campaigns and some involve Joe's Grocery with a meat special on one weekend. There is quite a difference, and I do not want to lump them altogether.

Now, I will conclude my presentation. You have been kind and I will wrap it up, if I may.

I would commend to this committee the words of Mr. E. J. Young in his dissent to the Report of the Royal Commission on Price Spreads published in 1937. Writing in economic times far more difficult than the present and in response to widespread cries for the protection of business interests, Mr. Young's words define the correct perspective when we come to examine competition legislation. He said:

The only interest that is not a class interest is the consumer interest. The only legislation that is not class legislation is legislation in the interests of the consumer. In seeking the remedy for our economic ills, we should always keep the consumer's interest uppermost in our minds for "the consumer's interest is the interest of the human race."

He may have perhaps slightly overstated the case, but I think it is important to recognize in difficult times, and to keep it paramount, that the final objective of the economic system is the welfare of all Canadians broadly construed and not simply a particular business, a particular industry or a particular region. It is on that note that I would conclude.

The Chairman: The people who engage in business are Canadians.

Professor Stanbury: That is true, senator. I am not denying that.

The Chairman: In addition to being employers, manufacturers and in addition to being Canadians, they are also consumers.

Professor Stanbury: Yes.

[Traduction]

délicieuses et certains d'entre eux ont peu d'envergure, comme vous l'avez indiqué, mais d'autres ont des implications importantes sur le plan national. Ils constituent une forme de fixation des prix sous un autre nom. Je ne suis pas sûr s'il convient de dire que ce sont des affaires relativement insignifiantes.

Le sénateur Macnaughton: Je n'ai pas dit cela. Je vous ai simplement demandé d'expliquer les conclusions que vous avez tirées de ces statistiques massives, qui semblent tout à fait impressionnantes.

M. Cowling: En fait, vous en avez extrapolé les cas de publicité trompeuse, n'est-ce pas?

M. Stanbury: Oui, bien sûr. J'ai des données distinctes pour ceux-ci. Il y en a à peu près 700.

M. Cowling: Ils sont ce qu'on pourrait appeler des petits cas.

M. Stanbury: Certains d'entre eux le sont et d'autres ne le sont pas. Certains d'entre eux comportaient des campagnes nationales de publicité et d'autres des annonces beaucoup plus restreintes. Il y a toute une différence et je ne veux pas les mettre dans un seul bloc.

Maintenant, je vais conclure mon exposé. Vous avez été patient et je vais essayer de me résumer, si vous le permettez.

J'aimerais recommander au comité les propos formulés par M. E. J. Young dans son opposition au rapport de la Commission royale d'enquête sur les écarts de prix, publiée en 1937. Écrivant à une époque économiquement beaucoup plus difficile que la nôtre et en réaction à des demandes très diverses de protection des intérêts commerciaux, M. Young a défini la juste perspective qu'il convient d'adopter en examinant la législation relative à la concurrence. Il a dit ce qui suit:

Le seul intérêt qui ne soit pas collectif est l'intérêt du consommateur. La seule législation qui ne soit pas collective est la législation relative aux intérêts du consommateur. En cherchant un remède à nos maux économiques, nous devrions toujours garder à l'esprit le plus grand intérêt du consommateur car «l'intérêt du consommateur est l'intérêt de la race humaine.»

Il a peut-être légèrement exagéré, mais je crois qu'il est important de reconnaître en des temps difficiles, et d'en saisir toute l'importance, que l'objectif final du système économique est le bien-être de tous les Canadiens dans son sens large et non simplement d'hommes d'affaires en particulier, d'une industrie ou d'une région en particulier. C'est sur cette note que j'aimerais conclure.

Le président: Ceux qui font partie du monde des affaires sont des Canadiens.

M. Stanbury: C'est juste, sénateur. Je ne le nie pas.

Le président: En plus d'être employeurs, fabricants et Canadiens, ils sont également des consommateurs.

M. Stanbury: Oui.

[Text]

Mr. Cowling: And they are theatre goers and art lovers and a multitude of other things. There is more to life than consumption.

Professor Stanbury: I agree. I am construing "consumption" rather broadly, not simply in a narrow vein. But I think it is important to note the people who are directly engaged in the ownership or the management or the producer interests are, numerically, much fewer than the broad range of people who buy goods and services on an everyday range and who, I think, do not get very effectively represented in some of the debates about competition policy. That was the basis for my appearance today. I was trying to advert to you to consider the broader conception of the thing as well as the particular business interests. Both have to be considered. That is the argument I am trying to lay in front of you.

Senator Cook: I find what you say most persuasive, but perhaps where we part company is in our choice of terms. You always use the term "consumer" or "consumer's interests." I think the consumer's interests should be bracketed, in this complex state, with the taxpayer's interests.

Professor Stanbury: I would provide a compound term, senator: citizen-voter-consumer-taxpayer. That is a large constituency, and many of us fall into all four categories.

Senator Cook: Then there would be little disagreement between you and me.

Mr. Lewis: Mr. Chairman, when Adam Smith made that famous statement over 200 years ago, I am quite sure there was no income tax in the United Kingdom.

Senator Buckwold: The consumer's interests, paramount as they might be, must also be subject to the national interest, and they are not always the same. More and more, the national interest must dominate despite consumers. If that were not so, we might as well wipe out most of the industry in the country.

Professor Stanbury: One difficulty is to define precisely these terms "consumer interest" and "national interest." I find that one of the most challenging problems in trying to formulate legislation in this area or in any other area. What do we really mean by that? How can it be translated into practical action? I am sure it is as difficult for you as it is for me.

Senator Buckwold: Certainly.

Senator Connolly (Ottawa West): Is it not a mistake to base your test on one group, like the consumer?

Professor Stanbury: Except that the consumer is a broadly based group. In one sense we are all consumers.

Senator Connolly (Ottawa West): Suppose you make it impossible for business? The private sector is the only part of

[Traduction]

M. Cowling: Ils aiment le théâtre, les arts et une multitude d'autres choses. Il n'y a pas que la consommation qui compte.

M. Stanbury: J'en conviens. J'interprète le terme «consommation» plutôt largement, et non simplement dans un sens étroit. Je crois qu'il importe de noter que ceux qui s'intéressent directement à la possession, à la gestion ou à la production sont numériquement bien moins nombreux que la vaste gamme de ceux qui achètent des produits et des services journalièrement et qui, je le crois, ne sont pas représentés très efficacement dans certains débats sur la politique de la concurrence. C'était la principale raison de ma comparution aujourd'hui. J'ai tenté de vous présenter la plus vaste conception de la chose ainsi que les intérêts particuliers du monde des affaires. Les deux doivent entrer en ligne de compte. C'est ce que j'ai essayé de vous exposer.

Le sénateur Cook: Je trouve vos propos des plus persuasifs, mais je ne suis pas d'accord avec votre choix de termes. Vous utilisez toujours les termes «consommateurs» ou «intérêts des consommateurs.» Je crois que les intérêts des consommateurs devraient être rattachés, dans l'état de complexité actuelle, aux intérêts des contribuables.

M. Stanbury: Je favoriserais une appellation composite, sénateur: citoyen-électeur-consommateur-contribuable. C'est une grande circonscription et un grand nombre d'entre nous tombent dans ces quatre catégories.

Le sénateur Cook: Il y aurait alors un léger désaccord entre vous et moi.

M. Lewis: Monsieur le président, lorsque Adam Smith a fait cette fameuse déclaration il y a 200 ans, je suis tout à fait persuadé qu'il n'y avait alors aucun impôt sur le revenu au Royaume-Uni.

Le sénateur Buckwold: Les intérêts du consommateur, tout aussi importants qu'ils puissent être, peuvent également être soumis à l'intérêt national, et ils ne concordent pas toujours. De plus en plus, l'intérêt national doit dominer celui des consommateurs. Si non, nous pourrions tout aussi bien rayer la plus grande partie de l'industrie du pays.

M. Stanbury: Nous éprouvons de la difficulté à définir précisément l'expression «intérêt du consommateur» et «intérêt national.» Je crois qu'il s'agit là d'un des problèmes les plus stimulants que nous éprouvons lorsque nous essayons de formuler une législation dans ce domaine ou dans tout autre domaine. Qu'entendons-nous réellement par ces expressions? Comment peuvent-elles se traduire en action pratique? Je suis sûr que c'est tout aussi difficile pour vous que pour moi.

Le sénateur Buckwold: Certainement.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): N'est-ce pas une erreur que de vous fonder sur un seul groupe, comme celui des consommateurs?

M. Stanbury: Mais le consommateur constitue un groupe très vaste. Dans un sens, nous sommes tous des consommateurs.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Supposons que vous rendiez la vie impossible aux hommes d'affaires? Le secteur

[Text]

our economy that has its hide on the fence; suppose you hobble it to the point where it cannot make itself strong; surely, in the result, the national interest is disaffected and, surely, as a result of that, the consumer interest is disaffected.

Professor Stanbury: May I suggest to you that it is not just business which has its hide on the fence, senator? Every day I walk down to buy goods and services I am committing real resources, resources that have been earned by the sweat of one's intellectual brow as well, and I am concerned about their price and the productivity with which those industries produce them and so on. So I think we have multiple interests at stake there.

Senator Connolly (Ottawa West): Yes, that is right.

Professor Stanbury: Let me repeat that I do not want to hobble the private sector. I am a great believer in individual initiative. I hope I have shown some by coming in front of you. I do want it to be effective and competitive. I really do believe in a free, competitive economy.

May I suggest to you that the only thing businessmen have to fear is competition itself? I want to make sure that the pressures of competition remain vigorous and strong. That is not to say that in some cases we do not have to regulate or engage in direct regulation. That may be the case, but I am here to make a brief on behalf of competition. I hope that this legislation will have the effect of invigorating the competitive forces. In some cases you may identify particular parts of it that may inhibit it. In those cases let us agree and we will strike them out, to the extent that this bill advances—and I believe it generally does—the interests of competition, then that is the basis of my support. I believe in competition as a process for the efficient allocation of resources for the advancement of all Canadians. That is the reason I am here.

Senator Macnaughton: This has been a very interesting morning and you have been persuasive to a certain degree. I should like to sort of balance this record. I am not trying to be personal or anything, but for the purposes of testing some of these theories, can you tell us what practical business experience you have had?

Professor Stanbury: Personally?

Senator Macnaughton: Yes. Have you always been a professor? Have you been lucky enough to be always top student in the class and to go from one scholarship to another, or have you actually worked in factories?

Professor Stanbury: I worked every summer between terms, both as an undergraduate and as a graduate student. For example, for several years I spent every weekend with the Hudson's Bay Company as a junior executive and as a salesperson; and I also spent two summers working for them specifically as a junior executive, moving around various departments, managing the operations and selling goods and services. I think I can do it quite effectively.

[Traduction]

privé est la seule partie de notre économie qui soit toujours exposée aux incertitudes; si on le brime au point où il ne pourra se renforcer; il est certain que l'intérêt national en sera lésé et que l'intérêt du consommateur le sera également.

M. Stanbury: Permettez-moi de vous dire que ce n'est pas seulement le secteur privé qui est exposé aux incertitudes, sénateur. Chaque jour où je vais acheter des biens et des services, j'engage des ressources réelles, des ressources qui ont été gagnées à la sueur de fronts d'intellectuels également, et je m'inquiète de leur prix et de la productivité avec laquelle ces industries les produisent, etc. Je crois donc que nous avons de multiples intérêts en jeu ici.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Oui, c'est juste.

M. Stanbury: Permettez-moi de répéter que je ne veux pas opprimer le secteur privé. Je crois fermement dans l'initiative individuelle. J'espère que je vous l'ai démontré en venant ici aujourd'hui. Je veux qu'il soit efficace et concurrentiel. Je crois vraiment en une économie libre, concurrentielle.

Permettez-moi de vous dire que la seule chose que les hommes d'affaire doivent craindre est la concurrence elle-même. Je tiens à ce que les pressions de la concurrence demeurent vigoureuses. Il ne faut pas en déduire que dans certains cas nous ne devons pas établir de réglementation ni nous engager dans une réglementation directe. Cela peut arriver, mais je suis ici pour présenter un mémoire sur la concurrence. J'espère que cette loi aura l'effet de donner plus de vie aux forces concurrentielles. Certaines parties de cette législation sont susceptibles de nuire à la concurrence. Convenons de ces cas et supprimons-les. Dans la mesure où ce projet de loi fait valoir—et je crois que c'est généralement le cas—les intérêts de la concurrence, je l'appuie. Je crois en la concurrence comme processus de répartition efficace des ressources à l'avantage de tous les Canadiens. C'est la raison pour laquelle je suis ici.

Le sénateur Macnaughton: Nous avons passé une matinée très intéressante et vous avez été persuasif jusqu'à un certain point. J'aimerais faire le bilan. Je ne veux pas vous viser personnellement ou quoi que ce soit d'autre, mais afin d'évaluer certaines de ces théories, pourriez-vous nous dire quelle expérience pratique du monde des affaires vous possédez?

M. Stanbury: Personnellement?

Le sénateur Macnaughton: Oui. Avez-vous déjà été professeur? Avez-vous été suffisamment chanceux pour être toujours le premier de classe et obtenir bourse après bourse, ou avez-vous vraiment travaillé dans des usines?

M. Stanbury: J'ai travaillé tous les étés entre mes années de cours à la fois à titre d'étudiant non diplômé et diplômé. Par exemple, pendant plusieurs années, j'ai travaillé toutes les fins de semaine à la compagnie de la Baie d'Hudson comme administrateur subalterne et vendeur; et j'ai également passé deux étés à travailler pour cette compagnie à titre d'administrateur subalterne, affecté à divers départements successivement pour en gérer les opérations et vendre les produits et les services. Je crois m'être acquitté de cette tâche très efficacement.

[Text]

Senator Macnaughton: As a student? You have never gone into a business per se as an economist or financial man?

Professor Stanbury: No.

Senator Macnaughton: You then went, right from there and graduation, back into university?

Professor Stanbury: That is correct.

The Chairman: I would like to ask you the following question. You were talking about regulated industries. I do not know whether you are aware that we made a statement to the then minister of Consumer and Corporate Affairs, Mr. Ouellet, when we were dealing with phase one and we got to the question of regulated industry. It was brought about by evidence that was submitted by IATA. We said to the minister at that time that we were not going to perpetuate any law, so far as we were concerned, that would set two departments of government at war with one another. We illustrated that by pointing out the Air Transport Board, the Energy Board, and so on, which are set up or created by a special act of Parliament, with a minister as head of that department, charged and accountable for the administration of the act.

We said to the minister at that time that if enough authority is not given to those bodies in the present law, the answer would be to give them the extra authority required. If, in view, the need for this arises because of the inefficiency in the operation of the board or commission, then that is the responsibility of the minister who is charged with the administration, and that should be corrected. We are not going to provide for a director of combines investigation, and now the competition policy adviser, to go into any board or commission and become, in effect, a principal appearing on those proceedings, and to challenge the adequacy of the work they are doing. That is not our concept of what should be the function. Why have those boards?

Professor Stanbury: The boards are there for a variety of reasons. Usually, when you set them up, as you know, the object is, in certain cases of natural monopoly or externalities or national interest, to perform certain functions. Sometimes, in protecting or advancing those particular objectives, they lose sight of the fact that the role of competition may be enhanced along with achieving the regulatory objectives. Why do we have regulations? It is because we are concerned about either a single firm or a very small number of firms having a great deal of market power, actual or potential, overcharging the public, failing to provide adequate service, engaging in price discrimination, and the like. But in carrying out their mandate, those boards frequently overlook the opportunity in some instances to enlarge their role of competition. As I understand the objectives of the proposed legislation, they are to permit the advocate to make the case in front of those boards for competition.

If I were as convinced as you, Mr. Chairman, that we could, in fact, inject that point of view on the commission itself, or through the minister's office to which that commission reports, I would be perfectly pleased not to have it intervene. I too

[Traduction]

Le sénateur Macnaughton: A titre d'étudiant? Vous n'êtes jamais entré dans une entreprise à titre d'économiste ou de financier—

M. Stanbury: Non.

Le sénateur Macnaughton: Après cette expérience et la remise de votre diplôme, vous êtes retourné à l'université?

M. Stanbury: C'est ça.

Le président: Je voudrais vous poser la question suivante: lorsque vous parliez d'industries réglementées, je ne sais pas si vous le savez mais nous avons fait une déclaration au ministre de la Consommation et des Corporations de l'époque, M. Ouellet, déclaration dans laquelle nous parlions de la phase un et nous avons abordé la question de l'industrie de réglementation—la question a été soulevée par les témoignages présentés par l'Association du transport aérien international. Dans cette déclaration nous disions que nous n'étions pas prêts à perpétuer une loi qui créerait des conflits entre deux ministères. Nous avons pris comme exemple la commission des transports aériens et l'Office national de l'énergie qui ont été créés par une loi spéciale de Parlement, laquelle prévoit un ministre à la tête du ministère qui est chargé et responsable de l'application de la loi.

Nous avons dit au ministre de l'époque que si les organismes en question ne reçoivent pas suffisamment de pouvoirs, dans le cadre de la loi actuelle, la solution serait alors de leur accorder les pouvoirs supplémentaires requis. Si, d'après vous, cette nécessité découle de l'inefficacité de l'Office ou de la Commission, dans ce cas c'est la responsabilité du ministre chargé de l'application de la loi et il faut remédier à la situation. Nous n'allons pas demander au directeur des enquêtes sur les coalitions et à l'Administrateur de se présenter devant une Commission ou un Office et d'agir, en fait, comme un patron devant ces délibérations et de mettre en doute l'à-propos du travail qu'ils effectuent. Ce n'est pas la manière dont nous concevons cette fonction. A quoi servent ces commissions.

M. Stanbury: Nous avons créé ces commissions pour tout un ensemble de raisons. Habituellement, lorsqu'on les crée, comme vous le savez, elles ont pour objectif, dans certains cas de monopole naturel ou d'intérêt national, d'assumer certaines fonctions. Parfois, en protégeant les objectifs en question, elles oublient que le rôle de la concurrence peut être rehaussé en même temps que l'atteinte des objectifs de réglementation. Pourquoi avoir un règlement? Parce que nous nous inquiétons de ce qu'une simple entreprise ou un très petit nombre d'entreprises ait beaucoup de pouvoir sur le marché (réel ou en puissance), impute abusivement le public ne fournit pas les services adéquats, s'engage dans une discrimination de prix, et ainsi de suite. En exécutant leur mandat, ces commissions laissent souvent passer l'occasion d'accroître leur rôle de concurrence. Les objectifs du projet de loi, si je comprends bien, doivent permettre à l'Administrateur de porter la question de la concurrence devant les commissions.

Si j'étais aussi convaincu que vous, monsieur le président, que nous pouvons inculquer ce point de vue à la Commission elle-même, ou par l'entremise du bureau du ministre auquel elle fait rapport, je serais content qu'elle n'intervienne pas.

[Text]

worry about the cost of bureaucratic intervention and of competition, in a sense, among various bureaucracies to advance different points of view. But I am also concerned to see that the role of competition be enlarged where possible in the context of regulation, and as to the best way of doing that, I guess we disagree. Maybe we have to have the advocate in. If it becomes too costly and ineffective, I think we can bring in legislation to change it. On the other hand, we have had decades of commission regulation, and I think a gradual decline in the role of competition where it is directly regulated; and I guess I would like to see that enlarged if possible.

The Chairman: Let us take a board which is dealing with, say, television and there are regulations, there are hearings to justify operations, and charges; but the regulations apply to the industry. What sort of competition do you say, in those circumstances of their operations, is not met in your concept of competition or what competition should be?

Professor Stanbury: Could I give an example from the airline industry, with which I am somewhat more familiar than in the case of broadcasting? In the United States now increased freedom has been given to individual companies to charge promotional, competitive and new kinds of fares without the approval of the Civil Aeronautics Board, within a certain range. In the future, the firms in the industry or new firms will be permitted to acquire and to enter new markets to provide more competition. My argument would be that the same kind of thing should be possible in Canada, instead of guaranteeing, for example, Air Canada a certain set, and then second choice going to CP Air, and the like. I guess I would like to see a greater amount of freedom and interest in allowing competition to work where it can work.

I admit the fact that we may have to direct Air Canada to serve certain small centres because, in the absence of such direction, and perhaps even a subsidy, they would not do so. I accept that; that is part of the regulatory job, and I think it is necessary.

Let me give you an illustration. I believe that a new entrant would like to come in, perhaps, in the market between Toronto—Montreal, and Toronto-Ottawa and Ottawa-Montreal, and could effectively serve that market as a local carrier on commuter-type flights. Why should they not be able to do so, even though they may well enter and, in fact, go bust? How else can you test your guess about whether a market will sustain a new entrant than in that way? That is the argument for enlarging the scope. I hope there are other areas, in fact, where that could be possible.

Mr. Cowling: You might sacrifice something to safety standards in the process of going bust.

[Traduction]

Moi aussi je me préoccupe des frais de l'intervention bureaucratique et de la concurrence, dans un sens, entre les différentes bureaucraties pour exprimer différents points de vue. Mais j'aimerais également que le rôle de la concurrence soit accru, si la chose est possible, dans le cadre de la réglementation et je crois que nous ne sommes pas d'accord quant au meilleur moyen d'y parvenir. Nous pourrions peut-être faire appel à l'administrateur. Si cela devient trop onéreux et inefficace nous pouvons légiférer pour y pallier. Par contre, nous avons eu des décennies de réglementation au moyen des commissions et je crains un déclin graduel du rôle de la concurrence lorsqu'elle est directement réglementée. J'aimerais voir son rôle élargi, si possible.

Le président: Prenons, par exemple, la Commission qui traite de la télédiffusion. Il y a des règlements, des auditions pour justifier les opérations et les frais, mais les premiers s'appliquent à l'industrie. Quel type de concurrence—dans le cas que nous venons de citer—n'est pas, d'après votre concept de la concurrence, réalisé; ou quelle concurrence devrait-il y avoir?

M. Stanbury: Pourrais-je parler de l'industrie aérienne, domaine qui m'est plus familier? Aux États-Unis, on a accordé une plus grande liberté à chaque compagnie aérienne pour établir des tarifs «promotionnels», compétitifs et d'autres nouveaux types de tarifs, et ce, sans l'approbation de la Civil Aeronautics Board, pourvu que l'on respecte certaines limites. À l'avenir, les entreprises du secteur privé ou les nouvelles entreprises seront autorisées à acquérir de nouveaux marchés—on devra s'y lancer—pour accroître la concurrence. Je suis d'avis que l'on devrait pouvoir faire la même chose au Canada plutôt que de garantir, par exemple, à Air Canada un certain ensemble de tarifs, et ensuite un second choix à CP Air et aux autres compagnies. J'aimerais que l'on facilite davantage la concurrence là où elle peut fonctionner.

J'admets que nous soyons obligés de demander à Air Canada de desservir certains petits centres faute de quoi ou faute de subvention, elle ne le ferait pas. J'accepte que cela fasse partie de la fonction de réglementation et je pense que c'est nécessaire. Prenons par exemple un nouveau promoteur qui voudrait se lancer sur le marché entre Toronto et Montréal, Toronto-Ottawa et Ottawa-Montréal, et qui pourrait efficacement répondre à la demande comme transporteur local, pour des vols du type correspondance.

Pourquoi ne le pourrait-elle pas, même si elle peut bien s'y lancer et, en fait, faire banqueroute? Existe-t-il une autre façon de vérifier si ou non il vous est possible de déterminer si un marché supportera un nouveau concurrent? Voilà le motif qui justifie l'extension de la portée. J'espère qu'il y a d'autres domaines où il est possible de procéder ainsi.

M. Cowling: Vous pourriez diminuer les normes de sécurité à la veille de la banqueroute.

[Text]

Professor Stanbury: No. I think that can be controlled. With respect that is not the history in the United States, where that has been the case. I think the safety regulation can be regulated as rigorously as you want; and then, over and above that, leave the economics of it to the people who are best able to judge that—the private entrepreneur. Let him take the risks and let him get the benefits.

The Chairman: You are taking the operation of these boards and commissions, and you spoke about IATA and Air Canada. If they are not going far enough to do the things that you say should be done, where do you assess the fault? Do you assess the fault to the statute which created that board? Do you assess the fault to the minister who is charged with the administration, in not recognizing it? Or do you say that the answer and solution to the whole thing is to allow the competition policy advocate freedom on these regulated bodies to tell them all about competition?

Professor Stanbury: To go back to your first point about legislation, I think that could certainly be changed in the particular regulated industry. Second, I think we could impose a greater charge or responsibility on the regulators to try to take into account. Perhaps we should try that first before we allow intervention. I can appreciate your concern to keep the lines of responsibility clear. I understand that. Why do we not provide an alternative? Why does this committee not draft legislation, as an alternative, to change the legislation concerning the relevant boards and to charge them with taking into account, as part of their deliberations, the role of competition? They are not now so charged, as I understand it, so why do we not change it?

The Chairman: Parliament has to do that, and it is voices like yours that should be heard.

Professor Stanbury: I understand this committee is not without resources, either.

The Chairman: That is quite right.

Mr. Lewis: Mr. Chairman, on this point Mr. Cowling and I did look up the National Transportation Act, and found that it does cover competition. There is provision to work out any possible restriction on competition with the officers of the board or commission under another Act—the Combines Investigation Act is named in that particular act, and presumably in most of the others. There is such provision.

Senator Connolly (Ottawa West): Could we get an answer to that observation?

Professor Stanbury: His research is correct. The question is, how effectively does the board implement the provisions of the statute? Perhaps what we need are some clearer policy directives in that vein.

[Traduction]

M. Stanbury: Non. Je crois que cette situation pourrait être contrôlée. A cet égard, ce n'est pas le cas aux États-Unis où la situation s'est déjà produite. A mon avis, les règlements concernant la sécurité peuvent être libellés avec autant de rigueur que vous le désirez. En outre, il faudrait laisser le côté économique du problème aux personnes qui sont le mieux en mesure d'en juger: les entrepreneurs privés. Laissez-les courir les risques et récolter les bénéfices.

Le président: Vous vous servez des pouvoirs des conseils et des commissions et vous traitez de l'ATAI et d'Air Canada. S'ils ne prennent pas les mesures qui, selon vous, s'imposent, à qui imputez-vous la faute? A la loi qui porte création de ce conseil? Au ministre responsable qui n'a pas connu le problème? Ou affirmez-vous que la réponse et la solution consistent à accorder à l'administrateur de la politique de la concurrence la liberté de mettre les organismes dont l'activité est réglementée au courant de tous les aspects de la concurrence?

M. Stanbury: Pour revenir à votre premier point concernant ce projet de loi, je pense qu'il serait certainement possible de le modifier surtout en ce qui concerne l'activité réglementée d'une industrie donnée. Deuxièmement, je pense que nous pourrions imposer une plus grande responsabilité à ceux qui établissent les règlements pour qu'ils essaient de tenir compte de la concurrence. Nous devrions peut-être d'abord essayer cette méthode avant de permettre l'intervention. Je comprends fort bien votre souci de faire la distinction entre les diverses attributions. Pourquoi n'offrez-vous pas une autre solution? Pourquoi ce Comité ne rédige-t-il pas un autre projet de loi afin de changer la loi concernant les organismes compétents et de les obliger à tenir compte du rôle de la concurrence? Si je comprends bien, les organismes n'ont pas cette responsabilité à l'heure actuelle; par conséquent pourquoi ne changeons-nous pas cette situation?

Le président: Cette prérogative appartient au Parlement et ce sont des voix comme les vôtres qu'il faudrait écouter.

M. Stanbury: Je crois comprendre que ce Comité n'est pas sans ressources non plus.

Le président: Vous avez tout à fait raison.

M. Lewis: A cet égard, M. Cowling et moi-même avons étudié la Loi nationale sur les transports, et nous avons constaté qu'elle ne traite pas de concurrence. Il existe des dispositions qui permettent d'établir avec les fonctionnaires du conseil ou de la commission toutes les restrictions possibles concernant la concurrence, mais il n'en demeure pas moins que la Loi relative aux enquêtes sur la coalition est désignée dans cette loi-là et probablement dans la plupart des autres lois. Il y a ce genre de dispositions.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): A la suite de cette remarque pourrions-nous obtenir une réponse?

M. Stanbury: Ses recherches sont exactes. Il s'agit de déterminer avec quelle degré d'efficacité l'organisme applique les dispositions de la loi. Nous avons peut-être besoin de directives claires à cet égard.

[Text]

The Chairman: Or new members on the board.

Professor Stanbury: That is always a possibility.

Mr. Cowling: There are two points to consider. One is that of the advocate appearing before these boards and making representations on the competition aspect. I do not think that is too bad. The other thing is that unless you come within the definition of "regulated conduct" in the proposed section 4.5, the advocate can go much further than that. It means he can initiate proceedings against the regulated company under the Competition Act. There is therefore a duality there. Such companies are regulated by some board, but they might be subject to the Competition Act as well.

Professor Stanbury: That is only if that regulatory body is not doing its job. In other words, if it is expressly regulating, that exemption applies perfectly.

The Chairman: That is the scale of priorities even you have been subscribing to just a few moments ago.

Mr. Cowling: It is setting up the competition advocate as the watchdog of the efficacy of these boards rather than the government.

Senator Cook: And forcing the regulated airlines, perhaps, for example, to obey two contradictory orders.

The Chairman: That is right.

Professor Stanbury: It need not be if that regulatory agency is "expressly regulating" under its statute. That is a difficult question to assess, and we might well disagree as to whether that is best done by the government and the minister responsible. In the United States it is quite common to have what is called an "oversight" committee. The regulatory agency's activities are analyzed in front of a congressional committee. Perhaps we ought to have something like that here to ensure that the mandate to regulate competition is effectively carried out. Perhaps that is the alternative. I guess we will have to wait and see, or perhaps propose such an alternative.

The Chairman: Honourable senators, we have had a good morning with the professor, and I want to thank him very much for his contribution and the time he has taken to come here and make his presentation. I am afraid the extent to which we may react is something which still has to be determined by us; but we do not react in haste, I can tell him that. Thank you very much, professor.

Mr. Cowling: May I ask one final question? We are facing economic problems in Canada, as everybody knows. Where would you rate this legislation in terms of priorities for curing those ills?

Professor Stanbury: Fairly low, except that the failure to pass it is in itself a source of uncertainty to the business

[Traduction]

Le président: Ou encore de nouveaux membres au sein de l'organisme.

M. Stanbury: C'est toujours une possibilité.

M. Cowling: Il y a deux questions à envisager. La première concerne l'Administrateur qui comparaît devant ces commissions et qui fait des observations sur la concurrence. Je ne crois pas, qu'il s'agit d'un problème trop grave. La seconde question est la suivante: A moins de s'en tenir à la définition d'«activité réglementée» de l'article 4.5, l'Administrateur a encore bien plus de possibilités qu'il n'y paraît, il peut en effet entamer des poursuites contre une société dont l'activité est rélémentée conformément à la Loi sur la concurrence. Il existe par conséquent une ambiguïté. Ces sociétés sont réglementées par une commission, mais elles pourraient également être assujetties à la Loi sur la concurrence.

M. Stanbury: Seulement si cet organisme de contrôle n'exerce pas son rôle. En d'autres mots, si l'organisme a expressément roulée réglementer, cette exception s'applique parfaitement.

Le président: C'est l'échelle des priorités à laquelle vous souscriviez vous-même il y a quelques instants.

M. Cowling: C'est ainsi l'Administrateur de la politique de la concurrence plutôt que le gouvernement qui devient le surveillant de l'efficacité de ces commissions.

Le sénateur Cook: Ce qui obligera peut-être les compagnies aériennes réglementées à obéir à deux ordres contradictoires.

Le président: C'est exact.

M. Stanbury: Le tout ne serait pas nécessaire si cet organisme de réglementation avait «expressément voulu réglementer» conformément à la loi. C'est une question qu'il est difficile de soupeser, et nous pourrions bien être en désaccord lorsqu'il s'agira de déterminer si le gouvernement et le ministre responsable sont davantage en mesure de prendre cette initiative. Aux États-Unis, il n'est pas rare d'avoir ce qui est appelé un comité de «surveillance». Les activités de l'organisme de réglementation sont analysées par un comité du Congrès. Nous devrions peut-être avoir un organisme semblable afin de garantir que le mandat concernant la réglementation de la concurrence sera rempli efficacement. Il s'agit peut-être là d'une solution de rechange. A mon avis, il nous faudra ou bien attendre ou bien proposer ce genre de solution.

Le président: Honorables sénateurs, nous avons bien travaillé avec M. Stanbury et j'aimerais le remercier d'avoir participé à nos travaux et pris le temps de venir nous présenter son exposé. Je crains que la portée de notre intervention ne soit un domaine qu'il nous faille encore délimiter; cependant, je peux lui affirmer que nous n'intervenons pas à la hâte. Merci beaucoup monsieur Stanbury.

M. Cowling: Puis-je poser une dernière question? Comme nous le savons tous, le Canada fait face actuellement à des problèmes économiques. Quant aux mesures importantes à prendre pour résoudre ces problèmes, quelle cote donneriez-vous à ce projet de loi?

M. Stanbury: Une cote très basse, sauf que le fait de ne pas l'adopter est, en lui-même, une source d'inquiétude pour le

[Text]

commodity. Mr. Davis, the other day, at the First Ministers' Conference, said, "We would like to delay it, but if you are going to have this legislation, pass it, because it is the continual dithering—" those are not his words, but mine—"that is causing business great anxiety and uncertainty."

I think the problem with the legislation is not that it is so fearful in itself, but the possibilities that may result from long delay in dealing with it. We have been at this now for 12 years, gentlemen. I suggest that the time has come to pass the legislation or to cap it. I prefer to pass it.

The Chairman: Isn't the lengthy delay you are talking about also suggestive of the fact that there is great uncertainty as to what is the proper course to take in the circumstances?

Professor Stanbury: That is correct, senator.

Mr. Lewis: Mr. Chairman, one cannot help but be reminded of a wonderful story called, "Stay Away, Joe." This concerns a tribe of Indians in Oklahoma, I think, just south of the Canadian border. The senior son of the family had arrived home from Korea as a so-called war hero. The government decided to reward such a wonderful person by donating to him a herd of cattle that he could raise. The herd consisted of 11 cows and one bull. Many friends and relatives heard about the young man's good fortune, and they all came and had a so-called pow-wow lasting for four or five days. They ran short of food so they decided to go out and kill one of the cows. They debated which one to kill and in the end in error killed the bull.

Are we going to kill the bull, or are we going to make a rational decision? Do we have to make a decision? Is the important point that we had better make a decision even if it is bad? This is the interpretation I am getting from the discussion.

The Chairman: We have been shooting a bit of it. The committee is now adjourned.

The committee adjourned.

[Traduction]

monde des affaires. M. Davis a mentionné l'autre jour lors de la conférence des premiers ministres: «nous aimerions le retarder, mais si vous êtes pour avoir ce projet de loi, adoptez-le parce que ce sont les hésitations continuelles», ce ne sont pas là ses paroles, mais plutôt les miennes, «qui causent beaucoup d'anxiété et d'incertitude au monde des affaires.»

Concernant ce projet de loi, je crois que le problème n'est pas qu'il soit en lui-même trop redoutable. Le problème c'est que son étude puisse entraîner de très longs retards. Cette situation existe depuis 12 ans messieurs les sénateurs. J'estime que le temps est venu de l'adopter ou de la rejeter. Je préférerais l'adopter.

Le président: Le long retard dont vous parlez ne traduit-il pas également la grande inquiétude qui règne au sujet de l'orientation qu'il est indiqué de prendre dans les circonstances?

M. Stanbury: C'est exact sénateur.

M. Lewis: Monsieur le président, on ne peut s'empêcher de se rappeler la merveilleuse histoire intitulée: «Stay Away Joe.» Dans cette histoire, il s'agissait, je crois, d'une tribu d'Indiens de l'Oklahoma, juste au sud de la frontière canadienne. L'aîné de la famille était revenu de la guerre de Corée où il avait été un héros. Le gouvernement avait décidé de récompenser une personne aussi compétente en lui donnant un troupeau qu'il pourrait élever. Le troupeau était composé de 11 vaches et de 1 bœuf. Bon nombre d'amis et de parents eurent vent de la bonne nouvelle et ils vinrent fêter pendant 4 ou 5 jours. La nourriture vint à manquer et ils décidèrent donc de tuer une des vaches. Ils ne savaient pas quelle bête tuer: finalement, ils arrêtaient leur choix sur le bœuf.

Allons-nous tuer le bœuf ou allons-nous prendre une décision rationnelle? Devons-nous prendre une décision? Vaut-il mieux à tout prix prendre une décision même si ce n'est pas la bonne? Voilà la façon dont j'interprète le débat actuel.

Le président: Voilà un bon moment que nous débattons cette question. Le comité suspend maintenant ses travaux.

Le comité suspend ses travaux.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Printing and Publishing,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7
En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT
Imprimerie et Édition,
Approvisionnements et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESS—TÉMOIN

Mr. W. T. Stanbury, Associate Professor, Faculty of Commerce and Business Administration, University of British Columbia.

M. W. T. Stanbury, professeur associé, de la faculté de Commerce et d'Administration des affaires, de l'Université de Colombie-Britannique.



Third Session
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la
trentième législature, 1977-1978

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

**Banking, Trade
and Commerce**

**Banques et du
commerce**

Chairman:
The Honourable SALTER A. HAYDEN

Président:
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Wednesday, April 12, 1978

Le mercredi 12 avril 1978

Issue No. 33

Fascicule n° 33

Eighth Proceedings on:

The study of the *subject matter*
of Bill C-13
(COMBINES INVESTIGATION ACT)

Huitième fascicule concernant:

L'étude de l'*objet* du
Bill C-13
(LOI RELATIVE AUX ENQUÊTES
SUR LES COALITIONS)

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa West)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Hayden	(Colchester)
Hays	Sullivan
	Walker—(19)

**Ex officio members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable sénateur Salter A. Hayden

Vice-président: L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa-Ouest)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Hayden	(Colchester)
Hays	Sullivan
	Walker—(19)

**Membres d'office*

(Quorum 5)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,
November 23, 1977:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by
the Honourable Senator Bourget, P.C.:

That the Standing Senate Committee on Banking,
Trade and Commerce be authorized to examine and
report upon the subject-matter of the Bill C-13, intituled:
“An Act to amend the Combines Investigation Act and to
amend the Bank Act and other Acts in relation thereto or
in consequence thereof”, in advance of the said Bill
coming before the Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 23 novembre 1977:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Bourget, C.P.,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier la teneur du Bill C-13, intitulé: «Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et apportant des modifications corrélatives à la Loi sur les banques et à d'autres lois», avant que ce bill ou toute autre question qui s'y rattachent ne soient soumis au Sénat, et à faire rapport à ce sujet.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, APRIL 12, 1978

(40)

[Text]

Pursuant to notice, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

The study of the subject-matter of Bill C-13, Combines Investigation Act.

Present: The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Macnaughton (*Deputy Chairman*), Beaubien, Connolly (*Ottawa West*), Cook, Desruisseaux, Lafond, Laird, Lang, McIlraith, Molson, Smith (*Colchester*) and Walker. (13)

In attendance: Mr. R. J. Cowling and Mr. John F. Lewis, Advisors to the Committee.

Witnesses: Professor Lawrence A. Skeoch and Mr. Bruce C. McDonald.

Following the opening statement, the Committee proceeded to the examination of the witnesses, assisted therein by Messrs. Cowling and Lewis.

At 12:10 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 12 AVRIL 1978

(40)

[Traduction]

Conformément à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce entreprend aujourd'hui à 9 h 30:

L'étude de l'objet du bill C-13, Loi relative aux requêtes sur les coalitions.

Présents: Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Macnaughton (*vice-président*), Beaubien, Connolly (*Ottawa-Ouest*), Cook, Desruisseaux, Lafond, Laird, Land, McIlraith, Molson, Smith (*Colchester*) et Walker. (13)

Aussi présents: M. R. J. Cowling et M. John F. Lewis, conseillers du Comité.

Témoins: M. Lawrence A. Skeoch, professeur, et M. Bruce C. M. McDonald.

Après la déclaration préliminaire, le Comité entreprend l'interrogation des témoins avec l'aide de MM. Cowling et Lewis.

A 12 h 10, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Frank A. Jackson

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, April 12, 1978

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9.30 a.m. to consider the subject matter of Bill C-13, to amend the Combines Investigation Act and to amend the Bank Act and other Acts in relation thereto and in consequence thereof.

Senator Salter A. Hayden (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, appearing before the committee today are Professor Skeoch and Mr. McDonald. The combination of Skeoch and McDonald has some meaning for us in the documentation we have read so far.

We have no ritual that we have set down as a way of proceeding, gentlemen. We expect that a witness may want to have some leeway, may want to make an opening statement, and you are free to do so. However, unless you ask that there be no interruptions, questions are likely to be popped at you at any moment.

Dr. Lawrence A. Skeoch: I have no objection to questions being popped at me. I have been teaching for 30-odd years, and the way I proceed in graduate seminars is to have questions as we go along. So, I am perfectly happy to have interruptions, and I am sure Mr. McDonald is likely to have no objection on that score either.

Mr. McDonald: That is correct.

The Chairman: The field is yours, then.

Dr. Skeoch: Perhaps I could start by reading part of the written report. We prepared a comparatively brief statement, the reason for that being that the report, we feel, still fairly well speaks for itself, although the extent of "interpretation" that it has received would suggest that perhaps some of the ideas were a little more complex than we had anticipated. The advisory committee that we had in the preparation of the report seemed not to have too much trouble with it.

I have already made some comments on Bill C-42, and since Bill C-13 represents relatively few changes over Bill C-42, we thought perhaps it would not be desirable to prepare too lengthy a statement. Perhaps we could restate briefly some of the board considerations that we think are basic to our industrial organization policy, and so to the legislative proposals that were advanced in the *Dynamic Change* report.

I might just say generally that I have a prejudice in this area against too much detail in the way of provisions and in the way of criteria, because I think the issues in the area that the report dealt with, and that Bill C-13 broadly deals with, are not of the sort where you have clear evidence of right or wrong. In other words, most mergers are undoubtedly in the public interest, or, at any rate, a very high proportion of them are. The problem is to try to identify general considerations that may be relevant in an evaluation of those that should be referred to the board for consideration, and I prefer that terminology "referred to the board for consideration" rather

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 12 avril 1978

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 afin d'étudier l'objet du bill C-13, Loi modifiant la loi relative aux enquêtes sur les coalitions et apportant des modifications corrélatives à la Loi sur les banques et à d'autres lois.

Le sénateur Salter A. Hayden (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, les témoins d'aujourd'hui sont le professeur Skeoch et M. McDonald. L'association Skeoch-McDonald signifie quelque chose pour nous compte tenu des documents que nous avons lus jusqu'à maintenant.

Nous n'avons, messieurs, aucun rituel quant à notre façon de procéder. Nous nous attendons qu'un témoin puisse jouir d'une certaine liberté et soit en mesure de faire une déclaration préliminaire; vous êtes donc entièrement libre à cet égard. À moins toutefois que vous demandiez de ne pas être interrompu, il est possible qu'on vous pose des questions à brûle-pourpoint.

M. Lawrence A. Skeoch: Je n'ai aucune objection à ce que l'on me pose des questions au cours de ma déclaration préliminaire. J'enseigne depuis trente ans et je permets aux étudiants du deuxième cycle de me poser des questions tout au long de mon exposé. Je suis donc tout à fait heureux qu'on m'interrompre et je suis convaincu que M. McDonald n'y verra pas non plus d'objection.

M. Macdonald: Tout à fait d'accord.

Le président: Vous avez la parole.

M. Skeoch: Je pourrais peut-être commencer par lire une partie du rapport écrit. Nous avons préparé une déclaration relativement brève car nous estimons que le rapport est assez éloquent bien que l'importance de «l'interprétation» dont il a fait l'objet ferait peut-être croire que certaines idées sont un peu plus complexes que nous ne l'avions prévu. Le comité consultatif qui a travaillé à la préparation du rapport n'a pas semblé éprouver autant de difficultés.

J'ai déjà fait des commentaires sur le bill C-42 et puisque le bill C-13 contient assez peu de modifications, nous avons cru qu'il ne serait pas très souhaitable de préparer une déclaration trop longue. Peut-être pourrions-nous réaffirmer brièvement quelques-unes des considérations importantes que nous estimons essentielles à notre politique d'organisation industrielle ainsi qu'aux propositions législatives énoncées dans le Rapport sur l'évolution dynamique.

Permettez-moi simplement de dire que de façon générale j'ai dans ce domaine un parti pris contre le surplus de détails en ce qui concerne les dispositions et les critères car j'estime que les questions dont traitent le rapport ainsi que le bill C-13 dans une large mesure, ne vous permettent pas d'établir une claire distinction entre ce qui est bon et ce qui est mauvais. Autrement dit, la plupart des fusions sont indubitablement faites dans l'intérêt du public; c'est du moins le cas d'une très grande proportion de ces dernières. Le problème est d'essayer d'identifier les considérations générales qui peuvent être pertinentes lorsqu'il s'agit d'évaluer celles qu'il faudrait soumettre à la

[Text]

than "challenged", because the criteria have to be, I think, essentially of a relatively long-run nature. Short-run considerations with reference to mergers, monopolies and what are referred to as the "if" and "but" situations are really not very relevant. You have to take the longer-run approach in evaluating those situations.

Now, coming to the question, and I think it is a legitimate question which has come up a number of times, as to why we need new legislation in this area, perhaps I should review briefly what we say about that.

I think the need for an accelerating rate of technological and organizational change, dictated, in part at least, by the recent possibilities of producing technically complex products with unskilled labour in foreign countries, and by the fact that most technology can now be diffused more rapidly than previously from the long-established industrialized countries to the newer countries, underline the importance of more rapid response in the forms of corporate organization, whether in mergers, which may be partial mergers or complete mergers—and I would say that today in the United States, Sweden and Britain the partial merger is becoming more important—in joint ventures, in specialization agreements, in multinational arrangements, in rationalization arrangements and the like, in order to adapt to these new pressures and opportunities.

Senator Connolly (Ottawa West): Professor Skeoch, I don't want to interfere with your train of thought, but you used the word "rationalization". I see it used so often in reports and we have heard it mentioned in evidence here in conjunction with mergers, joint ventures, specialization agreements, and I wonder if you would mind giving us what, in your view, the word "rationalization" means in this context.

Dr. Skeoch: The term, as we use it in the report, is a sort of shorthand version for what would probably be the more appropriate term which is "structural rationalization." In other words, the issue that has come up time and time again with reference to smaller countries particularly is that they may have too many firms, each one trying to produce a wide range of products and each one limited in its ability to institute new methods of change, and so on.

I can give you a practical example of one that was brought to my attention when I was in Sweden. At that time there were, I think, three bicycle manufacturers, and that was in 1960 when the demand for bicycles had been declining and the demand for small cars had been increasing. So the three firms were competing for a shrinking market and the inevitable result was going to be that if this continued very long they were all going to go bankrupt. So the economist for the metal workers' union decided that something should be done about it and he talked to the firms, but they were not very keen about doing anything. So he went to the banks that were financing

[Traduction]

Commission aux fins d'études, et je préfère qu'on se serve de l'expression «soumettre à la Commission aux fins d'études» plutôt que «mettre en doute», parce qu'il doit s'agir essentiellement, à mon avis, d'un critère à long terme. Les considérations à court terme, en matière de fusions, de monopoles et de ce que nous avons appelé les situations de «si» et de «mais», ne sont pas vraiment pertinentes. Vous devez adopter l'approche à plus long terme, lorsqu'il s'agit d'évaluer ces situations.

Maintenant, pour en venir à la question, et je crois qu'il s'agit d'une question légitime qui a été soulevée à maintes reprises, à savoir pourquoi nous avons besoin d'une nouvelle législation dans ce domaine, je devrais peut-être revoir brièvement, ce que nous disons à ce sujet.

Je crois que la nécessité d'accélérer le rythme de changement dans les domaines technique et organisationnel, nécessité dictée, en partie du moins, par les possibilités récemment acquises de faire produire dans des pays étrangers par une main d'œuvre non qualifiée des produits techniquement complexes, et par le fait que presque toute la technologie peut aujourd'hui être diffusée plus rapidement qu'auparavant à partir des pays industrialisés de longue date jusqu'aux pays où ce développement est plus récent, souligne l'importance d'une réponse très expéditive sur le plan des formules d'organisation commerciale, qu'il s'agisse de fusions, fusions partielles ou complètes, et je dirais qu'aujourd'hui aux États-Unis, en Suède et en Grande-Bretagne, la fusion partielle prend de plus en plus d'importance—d'entreprises en participation d'accords de spécialisation, d'accords multinationaux, d'accords de rationalisation etc... , afin de s'adapter à ces pressions et à ces possibilités nouvelles.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Monsieur Skeoch, je ne veux pas vous faire perdre le fil de vos pensées, mais vous avez utilisé le mot «rationalisation». Je le retrouve tellement souvent dans les rapports, et nous l'avons entendu au cours des témoignages lorsqu'il était question de «fusions», d'entreprises en participation, d'accords de spécialisation et je me demande si vous pouvez nous dire ce que signifie, à votre avis, le mot «rationalisation» dans ce contexte.

M. Skeoch: Le terme, tel que nous l'utilisons dans ce rapport, est une sorte de version raccourcie de ce que serait l'expression plus appropriée «rationalisation structurale». Autrement dit, il s'agit d'une question qui a été soulevée à maintes reprises, relativement surtout à des pays d'envergure modeste, à savoir des situations où l'on retrouve un nombre excessif d'entreprises qui essaient de produire une gamme étendue de produits alors que leurs capacités individuelles sont très limitées lorsqu'il faut créer de nouvelles méthodes de changement, etc.

Je peux vous donner un exemple pratique d'un cas qu'on m'a signalé lorsque je me trouvais en Suède. A l'époque, il y avait, si je me souviens bien, trois fabricants de bicyclettes, c'était en 1960, à l'époque où la demande pour les bicyclettes était à la baisse alors que celle des petites voitures était à la hausse. Les trois entreprises se faisaient donc concurrence pour un marché qui se rétrécissait; inévitablement, si elles continuaient encore longtemps, elles allaient finir par faire faillite. L'économiste de la Metal Workers Union a donc décidé qu'il fallait faire quelque chose et est entré en contact avec des entreprises; qui n'ont pas manifesté beaucoup d'enthousiasme. Il s'adressa donc

[Text]

them and between the labour unions, the firms themselves and the banks they decided to organize one company which could undertake to do different things, and they succeeded in restructuring the company to produce different products, reorganizing one company out of the three, and it turned out to be a very successful operation.

The trouble is that the market itself will not necessarily achieve that restructuring without positive action. In other words, if you just leave it to the market what you will do is compete and compete and compete, until the market is so weak that it does not have the resources to become reorganized. In big economies structural rationalization probably is not of much importance. But Canada is in that intermediate range of countries where some industries may require structural reorganization or rationalization, and this has been referred to in various terms such as the "miniature replica effect." In other words, we have a number of firms, miniature replicas of outside firms, and it is claimed that we will not get the economies that are associated, not just with large scale operation but with resources to undertake new methods of doing things, to introduce innovations, and so become strong enough to compete in export markets and so on.

Mr. John F. Lewis, Adviser to the Committee: Mr. Chairman, could I give another example of the protection of an industry from imports? The ballbearing industry in the United Kingdom was rationalized with the co-operation of, and almost at the insistence of, the British government. They got the three or four largest manufacturers of bearings to rationalize their plants in such a way that by pooling their expertise, one plant would make a certain type or a certain size of bearing in order to compete against the larger importers from other countries and also in the export markets. I think that is a very good example of rationalization.

Dr. Skeoch: I might add that I have some reservations about the government becoming deeply involved in these changes. In Sweden the government tried to set up a rationalization agency, and both business and labour refused to co-operate with it. So the government said, "All right, we will hold our hand if you get together and organize the rationalization yourselves." The reason for that, and I think it is a fairly persuasive reason, is that once government becomes involved in re-organizing industry, it becomes, in a sense, responsible for it, and if it gets into any trouble, then the industry will have a very good excuse for going back and saying to the government, "All right, you did it; you re-organized us in this way and we are still having trouble. Therefore, how about some tariff protection, or some quota arrangements, or something of this sort?" It was on such considerations as those that the Swedish business community and Swedish labour said, "No, thank you;

[Traduction]

aux banques qui les finançaient; ainsi les syndicats de travailleurs, les entreprises elles-mêmes et les banques se consultèrent et décidèrent d'organiser une société qui pourrait fabriquer d'autres produits. On réussit à structurer la société de façon à ce qu'elle produise des produits différents, à réorganiser une des trois sociétés; cette entreprise fut un succès.

Le problème est que le marché lui-même ne réussira pas nécessairement cette restructuration si des mesures positives ne sont pas prises. Autrement dit, c'est ce qui se produit si vous vous en remettez simplement au marché et vous vous contentez de faire concurrence jusqu'à ce que le marché devienne à ce point faible que sa seule ressource sera de se réorganiser. Dans les économies importantes, la rationalisation structurale n'est probablement pas aussi importante. Le Canada toutefois est un de ces pays intermédiaires où certaines industries peuvent exiger une réorganisation des structures ou une rationalisation structurale et il y a été fait allusion par des termes divers tels que «l'effet de réplique miniature». En d'autres termes, nous avons un certain nombre de sociétés qui sont des répliques miniatures de sociétés étrangères et certains prétendent que nous n'aurons pas les moyens économiques qui sont associés, non seulement à l'exploitation sur une grande échelle, mais aussi aux ressources nécessaires pour mettre en œuvre de nouvelles méthodes de réalisation, pour introduire des innovations, et devenir ainsi assez fort, pour affronter la concurrence des marchés d'exportation, etc.

M. J. F. Lewis, conseiller du comité: Monsieur le président, pourrais-je fournir un autre exemple de la protection offerte à une industrie contre les importations? L'industrie des roulements à billes du Royaume-Uni a été rationalisée avec la collaboration du gouvernement britannique et pratiquement en réponse aux pressions qu'il exerçait à cette fin. Ce dernier a amené les trois ou quatre plus importants fabricants de roulements à billes à rationaliser leurs usines en mettant en commun leurs connaissances techniques, de façon que chacune fabrique des roulements à billes d'un certain type et de certaines dimensions, en vue de faire concurrence aux gros importateurs des autres pays et également les marchés d'exportation. Je pense qu'il s'agit là d'un très bon exemple de rationalisation.

M. Skeoch: Je dois ajouter que j'ai quelques réserves à formuler au sujet d'une forte participation du gouvernement à de telles modifications. En Suède, le gouvernement a essayé de créer un organisme de rationalisation, mais le monde des affaires et celui du travail ont refusé de collaborer. Le gouvernement a donc déclaré «Très bien, nous nous abstiendront d'intervenir si vous vous unissez et organisez vous-mêmes la rationalisation». Je crois que cela est dû, et c'est une raison très persuasive, au fait que lorsque le gouvernement participe à la réorganisation de l'industrie, il en devient dans un certain sens responsable et, s'il a des ennuis, cette dernière aura une très bonne excuse pour faire marche arrière et dire au gouvernement: «Vous êtes responsable, vous nous avez réorganisés de cette façon et nous avons toujours des ennuis. En conséquence, que penseriez-vous de certaines protections tarifaires, de quelques accords en matière de contingents ou de quelque chose de

[Text]

we will not have it government operated," and I think maybe the government was glad when that decision was made.

They tried it in Britain with the Industrial Reconstruction Corporation—I think that is what it was called—but it was finally eliminated in 1970, I believe. The results were rather mixed. The attempt to rationalize the shipbuilding industry cannot be said to have been a success. In others, I think it has worked better.

Senator Connolly (Ottawa West): I thank you very much, professor, for putting on the record something that is very useful, not only for this committee but for other committees too.

Could I ask just one further question, Mr. Chairman? Do you see in the legislation here, existing or proposed, an attempt by way of using the conspiracy provisions or some other similar provisions to prevent the kind of rationalization you describe in Sweden?

Dr. Skeoch: Bruce McDonald may be able to say something on this, too, but I should think that with the present legislation, as it stands now, it would be difficult for industry on its own to undertake this sort of rationalization arrangement. If government undertook it, then I suppose it might get through on that exception that it was initiated by government.

If you look at Bill C-13 and the way it deals with specialization agreements, I think it would be difficult for rationalization arrangements, of the sorts I would like to see at any rate, to take place. We have something more that we will say about that a little later. Perhaps I should not jump too far ahead of myself.

I might just add, as a bit of a plug, that I appeared before the Standing Senate Committee on Foreign Affairs last year exactly on this rationalization issue and we had a rather lengthy and, for me at any rate, interesting discussion.

Senator Laird: I recall your meeting with us and I remember—since I was the person who asked you whether or not you found Bill C-42, as it was then, satisfactory—that you did express some dissatisfaction with it.

Dr. Skeoch: Yes.

Senator Laird: You say that in this process of structural rationalization you would like to see governments keep out of it, but have we not had a successful international rationalization in the Auto Pact?

Dr. Skeoch: Well, I suppose that is somewhat debatable. I cannot say that I have made a worthwhile study of the Auto Pact to be able to express a strong opinion on the exact effect

[Traduction]

ce genre? C'est après avoir pesé des considérations de ce genre que la communauté des affaires et la main-d'œuvre suédoises ont déclaré «Non merci, nous ne voulons pas que ce soit le gouvernement qui se charge de la rationalisation» et je pense que peut-être le gouvernement a été heureux que cette décision soit prise.

Le système a été mis à l'essai en Grande-Bretagne avec l'Industrial Reconstruction Corporation—je crois que c'était le nom—mais a été finalement abandonné en 1970, si je ne me trompe. Les résultats ont été plutôt mitigés. On ne peut pas dire non plus que la tentative de rationalisation de l'industrie de la construction navale ait été un succès. Dans d'autres cas, je crois que les résultats ont été meilleurs.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Je vous remercie beaucoup, professeur, d'avoir permis d'inscrire au compte rendu des renseignements qui seront très utiles, non seulement à notre comité, mais également aux autres.

Pourrais-je poser simplement une autre question, monsieur le président? Voyez-vous dans la mesure législative que nous avons ici, qu'il s'agisse des dispositions existantes ou envisagées, une tentative visant à empêcher le genre de rationalisation que vous décrivez en Suède, en ayant recours aux dispositions relatives à la conspiration ou à d'autres dispositions similaires?

M. Skeoch: M. Bruce McDonald pourrait également être en mesure de dire quelque chose à ce sujet, mais je serais enclin à penser qu'avec la loi actuelle, telle qu'elle se trouve, il serait difficile pour l'industrie d'entreprendre seule ce genre d'arrangement en matière de rationalisation. Si le gouvernement s'en chargeait, je suppose qu'il pourrait réussir, mais l'initiative aurait été prise par le gouvernement.

Si vous examinez le Bill C-13 et la façon dont il traite des accords de spécialisation, je pense qu'il serait difficile d'établir des arrangements de rationalisation, du genre de ceux que j'aimerais voir. Nous avons quelque chose de plus et nous en parlerons un peu plus tard. Peut-être que je ne devrais pas trop anticiper.

Je peux simplement ajouter que j'ai comparu l'année dernière devant le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères, précisément au sujet de cette question de rationalisation, et que nous avons eu de longues discussions qui ont été très intéressantes, du moins à mon avis.

Le sénateur Laird: Je me souviens de notre rencontre étant donné que c'est moi qui vous ai demandé si vous trouviez le bill C-42, tel qu'il était à l'époque, satisfaisant; et vous avez alors exprimé un certain mécontentement à son sujet.

M. Skeoch: En effet.

Le sénateur Laird: Vous avez déclaré que vous aimeriez voir les gouvernements se tenir à l'écart de ce processus de rationalisation structurale. Toutefois, n'avons-nous pas réalisé avec succès une rationalisation internationale dans le domaine de l'Accord Canado-Américain de l'automobile?

M. Skeoch: Je suppose que c'est quelque peu discutable. Je ne peux pas dire que j'ai effectué une étude approfondie de cet accord pour être en mesure d'exprimer une nette opinion quant

[Text]

of it, but I would rather see governments act as a facilitating body. I would like to see the government be a facilitating agency to clear the way for these arrangements, but not have the government initiate them. There may be some cases where there is no choice. It may be that the automobile industry was a peculiar one in that you had the same firms on both sides. In that sense, it may be that the need for government intervention there was more acute than in some other situations.

Senator Connolly (Ottawa West): It might be that the initiative would never have come from the three or four companies involved on both sides of the border without government intervention.

Senator Laird: I think that was the case.

The Chairman: Senator Connolly, it may be that the incentive was the risk, particularly in the United States but to some extent here, that, if the industry got together and talked, they might face a charge of violation of the anti-trust laws.

Senator Connolly (Ottawa West): That goes back to the other question with which I am concerned.

The Chairman: Professor Skeoch, do you see a role for the competition policy advocate in this area we are talking about now?

Dr. Skeoch: It should be an extremely limited role. In the report we wrestled around with this quite extensively. Many of the issues extend beyond his area of responsibility. In other words, you have a compromise between industrial organization policy and broader issues that are of concern to the whole economy. In such cases you cannot give the sole role, or even the dominant role, just to the competition advocate or to competition legislation itself.

The issues of the scope of public policy have to be faced squarely. We cannot just say that, if we have competition, whatever that may mean—and I will say a little more about that later—then we do not have to worry about any other aspects of policy. This issue comes up from time to time and, if I may, I would like to quote a comment by Professor E. S. Redford on this issue. This is in a recent book entitled "Business Enterprise Competition Monopoly and Public Policy." He said that:

... the ultimate test of public surveillance would lie in the economic and social results. The surveillance would need to be exercised with consideration of multiple objectives, including not only that of price stability but the effects upon economic growth, employment and purchasing power, national security and justice to economic groups. To balance these objectives and give each its proper weight in a rapidly-changing economy, and to conclude public consideration with the expedition required to avoid adverse effects on the economy, would constitute a large challenge to administrative and political authorities seeking to avoid inflationary wage and price increases. (Greg and Elliott (eds.), *Economic Issues and Policies*, p. 272.)

[Traduction]

à ses répercussions, mais je préfère voir les gouvernements jouer un rôle de médiateur. J'aimerais voir le gouvernement aplanir pour autant l'initiative. Il peut y avoir des cas où il n'y a pas le choix. L'industrie de l'automobile a peut-être des caractéristiques particulières en ce sens que vous avez les mêmes sociétés des deux côtés de la frontière. Dans ce cas, il se peut que le besoin de l'intervention du gouvernement se fasse davantage sentir que dans d'autres situations.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): L'initiative n'aurait peut-être jamais été prise par les trois ou quatre compagnies en cause des deux côtés de la frontière, sans l'intervention du gouvernement.

Le sénateur Laird: Je pense que c'était le cas.

Le président: Sénateur Connolly, c'est peut-être la crainte d'enfreindre les lois qui forçait ces sociétés à la passivité, en particulier aux États-Unis, mais ici aussi dans une certaine mesure car, en se réunissant et en discutant, elles risquaient d'être accusées d'avoir violé les lois anti-trusts.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Cela nous ramène à l'autre question qui me préoccupe.

Le président: Monsieur Skeoch, voyez-vous un rôle pour l'administrateur dans le domaine dont nous parlons en ce moment?

M. Skeoch: Ce serait un rôle très limité. Dans le rapport, nous nous sommes penchés sur cette question de façon très approfondie. De nombreuses questions dépassent son domaine de responsabilité. En d'autres termes, vous avez un compromis entre la politique des organismes industriels et des questions plus vastes qui intéressent l'ensemble de l'économie. Dans de tels cas, vous ne pouvez pas attribuer le rôle unique ou même le rôle dominant à l'administrateur uniquement, ou à la loi sur la concurrence elle-même.

Il faut bien peser tous les aspects des questions du domaine de la politique publique. Nous ne pouvons pas simplement dire que s'il existe de la concurrence, quoi que cela veuille dire—et je reviendrai sur ce sujet plus tard—nous n'avons pas à nous inquiéter des autres aspects de la politique. Cette question revient de temps à autre et, si je peux me permettre, j'aimerais citer une observation de M. E. S. Redford à ce sujet. Elle figure dans un ouvrage récemment paru et intitulé *Business Enterprise Competition Monopoly and Public Policy*. Il écrivait que:

... l'ultime moyen de surveillance publique repose dans les résultats économiques et sociaux. Cette surveillance devrait être exercée en fonction d'objectifs multiples, y compris non seulement la stabilité des prix, mais aussi les répercussions sur la croissance économique, l'emploi, le pouvoir d'achat, la sécurité nationale et le juste traitement des groupes économiques. Équilibrer ces objectifs et accorder à chacun sa valeur réelle dans une économie en évolution rapide, et donner suite à l'examen du public avec la diligence nécessaire pour éviter les répercussions néfastes sur l'économie, voilà qui constitue un grand défi que doivent relever les autorités administratives et politiques qui tentent d'éviter les hausses des prix et des

[Text]

In other words, we do not live in a simple, single-valued type of economy where we have laissez faire on the one side and consumer welfare on the other. It is a complex society we deal with. We have a mixed society today. The role of the competition policy advocate should, so far as it is possible in these areas—and I am not thinking now of the price agreements and that sort of thing, that is a different set of issues, but in this area it should rather be a positive role, trying to facilitate the development of new structural situations and so on, rather than merely the negative role that has so often been adopted.

Senator Cook: Professor, in the desirability of mergers and rationalizations, if there is any part for the government to play, should that not be through its Department of Industry, Trade and Commerce rather than through Consumer Affairs?

Dr. Skeoch: The Department of Industry, Trade and Commerce obviously has some role to play in it. Nonetheless, there is something to be said for a special agency that develops expertise in looking at what I consider to be the central issues. In other words, I keep falling back on the functional criteria that you can employ in such cases, and so far as I can see, after a great many years of working in this field, you can only have the two. In other words, does the change involve artificial restraints—that is, restraints that are not inherent in superior economic performance. And, on the other hand, you have real cost economies. The question is how you can get more of the real cost economies with the minimum amount of artificial restraints. This is a sensitive issue in a medium-sized economy such as ours. In the United States they do not have to worry about this, really. The economy there is so big that they can just whack firms into smaller segments and say, "All right. Go on your way." But there will be enough scope for any firm to expand without too much difficulty.

Senator Cook: I was not seeking to deny Consumer Affairs the right, shall I say, to look at these things; but I would have thought the obligation to initiate them would have come from the other department, the Department of Industry, Trade and Commerce.

Dr. Skeoch: Well, since I am rather leery about having a government too closely involved in these things, I would rather have the Department of Industry Trade and Commerce express its views about the real cost economies that might result, and present those views to the combines authorities.

This is where we think there is a role for cabinet appeal, where you have to get a compromise between on the one hand, what the Department of Consumer and Corporate Affairs regards as the artificial restraints that are involved, and what other government departments might regard as real cost economies, real advantages for the economy.

[Traduction]

salaires dues à l'inflation. (Grey and Elliot (ed.) *Economic Issues and Policies*, p. 272.

Autrement dit, nous ne vivons pas dans une économie simple à valeur unique où l'on aurait le laissez-faire d'un côté et le bien-être des consommateurs de l'autre. Nous vivons dans une société complexe, une société mixte. Le rôle de l'Administrateur doit consister, dans la mesure où cela est possible dans ce domaine, et je ne pense pas pour l'instant aux accords de prix ni à ce genre de choses, car il s'agit d'un autre ensemble de questions... Mais dans ce domaine, l'Administrateur devrait jouer un rôle très positif, essayer de favoriser la création de nouvelles situations structurales et ainsi de suite, plutôt que de se contenter de jouer ce rôle négatif qui lui a si souvent été dévolu.

Le sénateur Cook: Monsieur, si le gouvernement doit jouer un rôle quelconque en matière de désidérabilité des fusions et des rationalisations, cela ne doit-il pas être par l'entremise du ministère de l'Industrie et du Commerce plutôt que par celle du ministère de la Consommation et des Corporations?

M. Skeoch: Le ministère de l'Industrie et du Commerce a de toute évidence un certain rôle à jouer. Néanmoins, il faut prévoir un organisme spécial qui se spécialise dans l'étude de ce que je considère comme des questions capitales. Je reviens aux critères fonctionnels qu'on peut utiliser dans ces cas, et autant que je sache, après avoir passé de nombreuses années à travailler dans ce domaine, je constate qu'il n'y en a que deux. A savoir le changement implique-t-il des pratiques restrictives artificielles? C'est-à-dire qui ne sont pas inhérentes à un rendement économique supérieur. D'autre part, il y a des économies de coûts réelle. La question est de savoir comment on peut obtenir une économie de coûts réelle et accrue moyennant un minimum de pratiques restrictives artificielles. C'est une question épineuse dans une économie comme la nôtre. Aux États-Unis, on ne s'occupe pas de cela, pas vraiment. Le secteur économique y est si vaste qu'on n'y a qu'à partager les entreprises en unités plus petites et leur dire «Très bien. Faites comme bon vous semble». Elles auront encore assez de liberté d'action pour que toute entreprise progresse sans trop de difficulté.

Le sénateur Cook: Je n'essayais pas de nier le droit, peut-on dire, du ministre de la Consommation et des Corporations de se préoccuper de ces choses; mais j'aurais cru que la responsabilité de prendre des mesures dans ce domaine aurait été confiée à un autre ministère, celui de l'Industrie et du Commerce.

M. Skeoch: Comme je suis un peu «chatouilleux» quand un gouvernement risque de trop s'engager dans ce genre d'affaires, je préférerais que le ministère de l'Industrie et du Commerce exprime son point de vue au sujet des économies de coûts réelles qui pourraient en résulter.

Il nous semble que c'est à ce stade que doit intervenir la possibilité d'appel au Cabinet, quand il s'agit d'arriver à un compromis entre d'une part ce que le ministère de la Consommation et des corporations considère comme les pratiques restrictives artificielles en cause et d'autre part, ce que certains

[Text]

These are not just in terms of efficiency, which is another thing that bothers me, as I have said, about this legislation: that it runs in terms of efficiency. Efficiency is like competition. It is one of those words into which everyone sort of reads his own meaning; and efficiency, if it is to have any precise meaning, has to run in terms of producing a given product with fewer resources than you produced it with before. But if you are producing a different product than you did before—in other words, an innovation is involved—I do not know whether or not you can say it is more efficient. It depends. I do not know whether the automobile has been more efficient than the horse. It was doing something different. The same thing applies with such things as these little hand calculators or, for example, the IBM computers.

Senator Connolly (Ottawa West): They are better than my early arithmetic—and my later arithmetic too!

Dr. Skeoch: They are better; but whether or not they are more efficient is one of those arguments that one could get into. In other words, so many of these issues which involve change cannot be appraised in terms of such a narrow concept of efficiency, or another concept such as a saving of resources to the Canadian economy. Suppose what happens is that you enable a firm to go into the export market. That may be quite desirable. In Sweden, as a matter of fact, they think it is; that it increases sales from the domestic market into the export market. But does this involve savings in resources for the Canadian economy? I do not know. I just would not want to confine the test to such a narrow base.

In other words, what I seem to see in this legislation is too much—I am not running down cost accountants—of the cost accountants' approach and not enough of the entrepreneurial approach, which has to do with doing new things in new ways, or the same thing in new ways. I would rather see us become more adventurous and more entrepreneurial-minded by being given greater scope and not having to justify everything we do in terms of competition, whatever that may mean.

I can read you a list here that was prepared by Clair Wilcox, in which he lists all the advantages of competition and all the disadvantages. It takes a page and a half to do the disadvantages and a page and a half to do the advantages, so you can play it whichever way you like. Competition means different things to different people.

The Chairman: That becomes a game of numbers.

Dr. Skeoch: Well, partly a game of numbers, yes. Many people do play competition just as a game of numbers: the more competitors, the more competition. But that does not follow at all. You can get all sorts of examples of that.

[Traduction]

ministères pourraient considérer comme des économies de coûts réelles, des avantages réels pour l'économie.

Je ne parle pas simplement en terme d'efficacité, ce qui est une autre chose qui m'agace, comme je l'ai dit, dans ce texte législatif, soit qu'il fonctionne en termes d'efficacité; or l'efficacité s'apparente à la concurrence. C'est un de ces mots que chacun interprète à sa façon, et l'efficacité, si ce mot doit avoir un sens précis, doit signifier qu'on produit une denrée donnée avec moins de ressources qu'auparavant. Mais si l'on fabrique un produit différent, autrement dit, s'il y a eu innovation, je ne sais pas si l'on peut ou non parler d'efficacité. Cela dépend. Je ne sais si l'automobile a été plus efficace que le cheval. Ce sont deux choses différentes. C'est aussi le cas des calculatrices de poche et des ordinateurs IBM, de ce genre de choses.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Ils valent quand même mieux que mes premières notions d'arithmétique et que mes dernières aussi!

M. Skeoch: Ils valent mieux, mais de là à savoir s'ils sont plus efficaces, voilà qui pourrait lancer un débat. Autrement dit, un grand nombre de ces questions qui font entrer un changement en ligne de compte ne peuvent être évaluées en fonction de concepts aussi étroits que celui de l'efficacité ou de l'économie de ressources pour le Canada. Supposez que vous permettez à une entreprise d'accéder au marché de l'exportation. Ce peut être très souhaitable. En Suède, on pense que c'est souhaitable, car on augmente ainsi les ventes tant au pays qu'à l'étranger. Mais cela entraîne-t-il des économies de ressources pour le Canada? Je n'en sais rien. Je ne voudrais vraiment pas qu'on se prononce d'après des critères aussi restrictifs.

En d'autres mots, dans le projet de loi les rédacteurs ont trop insisté sur la comptabilité des coûts industriels, remarquez que je ne déprécie pas la valeur de cette approche, et pas assez sur l'esprit d'entreprise, c'est-à-dire prendre de nouvelles mesures pour s'acquitter des nouvelles ou des anciennes tâches. Je préférerais que l'on fasse preuve de plus d'audace et d'un esprit d'entreprise plus poussé grâce à l'obtention de plus de liberté et au fait de ne pas être tenu de justifier toutes nos décisions en fonction de la concurrence, quelle que soit sa signification.

Je pourrais vous énumérer une liste qui a été préparée par Clair Wilcox, dans laquelle il énumère tous les avantages et les désavantages de la concurrence. Les désavantages sont énumérés en une page et demi tout comme les avantages. Vous pouvez par conséquent prendre le parti qui vous convient. La signification de la concurrence diffère selon la personne.

Le président: Il s'agit par conséquent de comparer des chiffres.

M. Skeoch: Il s'agit en partie d'une question de chiffres. Bon nombre de personnes se lancent dans la concurrence comme s'il s'agissait d'un jeu où seuls les chiffres comptent: plus il y a de concurrents, plus il y a de concurrence. Mais ce n'est pas du tout le cas, et les exemples abondent.

[Text]

What bothers me, basically, about the legislation is that it does not have the confidence that I have, and that I think economic history justifies us in having, in dynamic change. You can talk all you like about barriers to entry, about the high cost of getting into a new industry, and that that inhibits entry as well. In other words, you can list all these barriers to competition. The product differentiation barrier is one that is very popular. We spend a lot of money on advertising, and that keeps other people out.

I think this is true for short periods of time. But, as I quote from Posner in our submission:

While the average length of a monopolization suit is eight years, the average period during which a market remains highly concentrated is only ten.

In other words, the barriers tend to break down. As I pointed out in my comments on Bill C-42, studies have indicated that if you take industries over a period of time—do not just take a snapshot at a given period of time; take a motion picture of what is going on in various industries—you do find that these barriers break down, one after the other.

One of our familiar examples is Mr. Taylor's *Canadian Breweries* case, where he was confident of his control; he said in his documents time and time again that he would spend so much on advertising that the other people would simply not be able to grow at all. At that time Labatt's had 12 per cent of the market, Molson's had 18 per cent, and Mr. Taylor had most of the rest. It was not many years before Labatt's had over 30 per cent of the market, Molson's slightly less, I believe, and Mr. Taylor was down around 20 per cent—and still he was outspending them. How do you account for that? That is not perhaps a very dramatic example, but it is one that has to do with product differentiation.

Senator Macnaughton: What about Polaroid and Kodak, is that not a good example?

Dr. Skeoch: For the time being, yes, Kodak is invading the Polaroid field. But you get it in a whole series of things. Nickel is a good case. Three firms had substantial control of certain types of nickel ores. There are other types of nickel ores, but no one quite knew what was the technology to exploit them.

Then along came this new hydro-chemical system which was developed by Professor Frank Forward, of the University of British Columbia, in six months. Let us remember that: it only took him six months to come out with this new smelting method. That opened up the use of the lateritic ores, and reduced the capital requirements necessary to development, which fundamentally transformed the nickel industry, much to our embarrassment, of course, in the short run. Such ores were regarded as relatively useless. No one wanted them, no one

[Traduction]

Essentiellement, ce qui me tracasse dans ce projet de loi, c'est qu'il ne traduit pas la confiance qui m'habite face à l'évolution dynamique, confiance que justifie, je pense, l'histoire économique. Vous pouvez parler autant que vous désirez au sujet des barrières d'entrée, et également du coût élevé à combler avant de lancer une nouvelle industrie. En d'autres mots, vous pouvez énumérer toutes ses barrières en ce qui concerne la concurrence. La barrière constituée par la différence entre les produits en est une qui est très populaire. Nous dépensons d'importantes sommes en frais de publicité, ce qui élimine bien des personnes.

Je pense que cela vaut pour des périodes très brèves. Cependant comme le mentionnait Posner dans notre mémoire:

Même si la durée moyenne de poursuites judiciaires pour monopolisation est de huit ans, la période moyenne au cours de laquelle un marché demeure très concentré est uniquement de dix ans.

En d'autres mots, les barrières tendent à disparaître. Comme je l'ai fait remarquer lors de mes commentaires sur le bill C-42, des études ont indiqué qu'en faisant l'examen des industries sur une période donnée il ne s'agit pas de prendre tout instantané à un moment donné mais plutôt de capter le flot des activités au sein de différentes industries—vous vous apercevrez que ces barrières disparaissent les unes après les autres.

Un des exemples que nous connaissons tous très bien est le cas de la société Canadian Breweries de Monsieur Taylor: il était très sûr du contrôle qu'il exerçait; il avait écrit à maintes reprises dans ces documents qu'il dépenserait tellement d'argent en publicité que les autres industries ne pourraient tout simplement pas prendre de l'essor. A l'époque Labatt possédait 12% du marché, Molson 18% et M. Taylor à peu près tout le reste. A peine quelques années plus tard Labatt s'était accaparé de 30% du marché et Molson d'un peu moins, je crois, Monsieur Taylor ne contrôlait plus que 20% . . . et malgré cela, il investissait encore chaque année pour la publicité de ses produits. Comment expliquez-vous cette situation? Ce n'est peut-être pas une situation très dramatique, mais ç'en est une où il s'agit des différences entre les produits.

Le sénateur Macnaughton: La situation chez Polaroid et Kodak, n'est-elle pas un bon exemple?

M. Skeoch: Pour l'instant, oui, la société Kodak envahit le domaine Polaroid. Cette situation vaut cependant pour bien d'autres domaines. Le secteur du nickel est un bon exemple. Trois sociétés exercent un contrôle important en ce qui concerne certains types de minerais de nickel; il en existe d'autres, mais personne ne savait exactement quelle technique il fallait employer pour exploiter ces minerais.

Par la suite, il a fallu six mois au professeur Frank Forward de l'Université de la Colombie-Britannique pour mettre au point une méthode hydrochimique. Il ne faut pas oublier qu'il lui a fallu seulement six mois pour mettre au point cette méthode de smeltage. Cette méthode a ouvert la voie à l'utilisation des minerais latéritiques et à la réduction des investissements nécessaires à leur exploitation, ce qui, à court terme, a radicalement transformé l'industrie du nickel, surtout à notre détriment bien sûr. Ces minerais étaient considérés comme

[Text]

was interested in taking them on, because there was no satisfactory way to smelt them.

All these changes take place; they keep on taking place, and you can look at one case after another. The cigarette industry in the United States, in 1946, was found guilty of being a tightly coordinated oligopoly, and the judge threw up his hands and he said, "There is nothing you can do about it. Nothing. As long as those four firms have those four brand names"—there were Camels, Chesterfields, Lucky Strike and Philip Morris—"I can break these four companies up into eight, 12, 16 firms and in a few years there will still just be four; and the successor companies that get those brand names will survive and the rest will be out of business, and we will have achieved nothing." Today do you hear any of those four brand names?

Senator Laird: I was just going to show you, professor, this packet.

Senator Connolly (Ottawa West): It is the last survivor.

Senator Molson: And there is no stamp on it, either.

Dr. Skeoch: I think that is the last issue of *Consumer Reports*, where they mentioned the tar and nicotine content of cigarettes, they had over 72 different brands of cigarettes, some of which, I am sure, most of us had never heard of. The four had really pretty well disappeared.

Yet Professor Joe Bain of Berkley, in his study of barriers to entry, his famous book, came to the confident conclusion that nobody else would be able to get into the cigarette industry as long as you had these four firms. I think we underestimate the extent to which this continuous breaking down of barriers to entry takes place.

I am inclined to agree with Professor Walter Adams, who said that if it were not for governments no monopoly would last more than 15 years. He wrote a book called "Monopoly in America, the Government as Promoter," and in it he came to the conclusion that if it were not for government there would be no significant monopolies. Somebody else would muscle in, such as perhaps Kodak breaking down the Polaroid monopoly, or somebody doing something to IBM, or something of that sort. That may be an oversimplification.

Senator Connolly (Ottawa West): How does he say that happens? Through the tax acts?

Dr. Skeoch: Taxes are part of it. There is a whole book involved here, so I do not want to do the author an injustice by picking on one or two aspects, but there is a series of methods by which governments give protection. It can be done through tariffs, and through a variety of means.

There is virtually no such thing as a monopoly in the sense of a single seller, any more, but there are monopolistic posi-

[Traduction]

étant relativement peu utiles. Personne n'en voulait et personne n'était intéressés à les extraire parce qu'il n'existait aucune méthode de smeltage appropriée.

Tous ces changements se sont produits: ils continuent de se produire et vous pouvez vérifier les cas un par un: En 1946, aux États-Unis, l'industrie du tabac a été déclarée coupable du fait de constituer une société oligopole très structurée: ébahi, le juge déclara: «On ne peut rien faire, absolument rien, tant que ces quatre entreprises auront ces quatre marques»,—il s'agissait de Camels, Chesterfields, Lucky Strike et Philip Morris—«je peux les scinder en douze ou seize sociétés, mais quelques années plus tard il y en aura encore uniquement quatre. En outre, les sociétés remplaçantes qui adopteront ces marques survivront alors que les autres feront faillite, et nous aurons alors rien accompli». Aujourd'hui, entendez-vous parler de ces quatre marques?

Le sénateur Laird: J'allais justement vous montrer ce paquet.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): C'est la dernière société qui reste.

Le sénateur Molson: Et il n'y a aucune estampille sur ce paquet.

M. Skeoch: Je pense que, dans le dernier numéro de *Consumer Reports*, où était énuméré la teneur en goudron et en nicotine, il y avait 72 marques de cigarettes; la plupart d'entre nous, j'en suis sûr, n'avaient jamais entendu parler de certaines de ces marques. En réalité, ces quatre marques ont bel et bien disparu.

Pourtant, dans l'étude des barrières d'entrée présentée par le professeur Bain de Berkley dans son fameux ouvrage, il en venait à la conclusion que personne n'aurait été en mesure de se faire un nom dans l'industrie de la cigarette aussi longtemps qu'auraient duré ces quatre firmes. Je pense que nous sous-estimons jusqu'à quel point a lieu ce processus incessant qui consiste à abattre les barrières d'entrée.

Je suis tenté de reconnaître avec le professeur Walter Adams que si l'État ne s'en mêlait pas, aucun monopole ne durerait plus de 15 ans. Il est l'auteur d'un ouvrage intitulé «Monopoly in America, the Government as Promoter», dans lequel il en vient à la conclusion que si ce n'était du fait qu'il y a intervention des gouvernements, il n'y aurait de monopoles importants. Un autre concurrent interviendrait comme Kodak qui a brisé le monopole de Polaroid, ou une autre société briserait le monopole d'IBM, ou quelque chose du genre. Je ne voudrais pas simplifier à l'excès.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Comment cela se produit-il, selon lui? Est-ce par l'intermédiaire de la législation fiscale?

M. Skeoch: Les impôts peuvent jouer un rôle. Il s'agit là de tout un livre, et je ne voudrais pas faire une injustice en en extrayant un ou deux aspects, mais la protection assurée par le gouvernement est fondée sur une série de méthodes. IL peut s'agir des tarifs, mais aussi de toute une série d'autres moyens.

Il n'existe plus de monopole au sens de vendeur unique, mais il existe des situations de monopole et il me semblerait préféra-

[Text]

tions, and I would rather see us break these down by opening up the economy, and widening the scope for independent action by the business community rather than have bureaucrats deciding, "We're going to break this up."

The great difficulty, when you start breaking organizations up, is one that I think was well summarized by Professor R. B. Wilson, when he was speaking at the annual meeting of the American Political Science Association a few years ago. He said this:

It is one thing to assume that further concentrations of power will produce inequitable results, and to block it; it is quite another to anticipate the distributive consequences of a positive reorganization of economic relations, and to adopt an economic model that will guarantee those consequences. The first may require some degree of sophisticated conjecture, the second demands either omniscience or else an abiding faith in the economic theory on which it rests.

I do not know how many people have omniscience—I do not quite claim it!—but we certainly do not have an economic theory on which to establish any very vigorous intervention. I think it is better to say, "Let us open things up a bit", and trust to the innovative energies and the entrepreneurial drive of the economy as a whole.

Senator Cook: Could we go back for a moment, professor, to the cigarette case? I have in mind two different aspects. One is, is it not true that the same four companies are now using different brand names?

Dr. Skeoch: I think that is partly it, and the question is as to why they do that; but then, you see, the rationale of Bain's argument starts to break down because it was the brand name—

Senator Cook: I agree. That disposes of that. But what was the reason? The four companies surely have competed pretty effectively one with the other? What, then, would be the reason to seek to break this down any further, and speed the process up?

Dr. Skeoch: There were a number of books written on it at the time, and I suppose the one by Nicholls is the best on that particular case. The argument was that they were charging identical prices, and that they were, in effect, agreeing on the prices they paid for tobacco at the tobacco auctions. In other words, the implicit agreement was that, for example, I would buy so much, and then withdraw from the market and let you buy. In other words, I would never exceed my share of the market when I was buying tobacco. They had a very elaborate scheme.

Senator Cook: So it was more a question of the alleged injury they were doing to the producer rather than the injury to the consumer of the product?

Dr. Skeoch: It was both, senator. Not many of us, I guess, can go back far enough to think of the price of cigarettes in the thirties, but an economy brand of cigarettes was brought out at that time that cost, I think, 10 cents a package in the

[Traduction]

ble que nous les détruisions par une ouverture de l'économie, un élargissement des perspectives d'action indépendante pour la collectivité des entreprises plutôt qu'une solution bureaucratique d'intervention.

La grande difficulté, lorsqu'on commence à démanteler des organismes, à été à mon sens parfaitement résumée par M. R. B. Wilson lorsqu'il est intervenu à la réunion annuelle de l'*American Political Science Association* il y a quelques années. Il a dit ceci:

C'est une chose que de prétendre qu'une concentration plus grande des pouvoirs va produire des résultats injustes, et donc de s'y opposer. Il est tout à fait différent de prévoir les conséquences d'une réorganisation positive des relations économiques au niveau de la répartition, et d'adopter un modèle économique qui garantisse ces conséquences. Dans le premier cas, il faut réaliser des prévisions très complexes. Dans le second, il faut faire preuve soit d'omniscience, soit d'une foi aveugle en la théorie économique sur laquelle on se fonde.

Je ne sais pas si beaucoup de personnes peuvent se prévaloir de l'omniscience—en tout cas ce n'est pas mon cas—mais nous disposons certainement d'une théorie économique qui nous permettra de procéder à une très vigoureuse intervention. Je pense qu'il est préférable de décongestionner un peu la situation et de faire confiance aux énergies innovatrices et au dynamisme de l'ensemble de l'économie.

Le sénateur Cook: Pourrions-nous revenir un instant au cas des cigarettes? J'ai deux questions à l'esprit. En premier lieu, n'est-il pas vrai que ces quatre sociétés utilisent maintenant des noms de marque différents?

M. Skeoch: Je crois que c'est partiellement vrai, et il s'agit de savoir pourquoi elles font cela; mais là, voyez-vous, l'argument de Bain commence à s'effondrer car c'était le nom de la marque...

Le sénateur Cook: Je suis d'accord. C'est l'explication la plus juste. Mais quel en était le motif? Les quatre sociétés se sont certainement concurrencées mutuellement de façon assez forte; pourquoi faudrait-il donc continuer à les démanteler? Pourquoi accélérer le processus?

M. Skeoch: A l'époque, plusieurs ouvrages ont été consacrés à cette question et dans ce cas particulier, il me semble que le meilleur est celui de Nicholls. Il prétendait que les compagnies demandaient des prix identiques et qu'en réalité, elles étaient d'accord sur les prix à payer aux enchères de tabac. Autrement dit, il faut en déduire que chaque compagnie achetait telle quantité, puis se retirait du marché et laissait les autres compagnies acheter. En d'autres termes, chacune évitait de dépasser la part du marché qui lui était réservée lorsqu'elle achetait du tabac. Il s'agissait d'un système très complexe.

Le sénateur Cook: Il s'agissait donc davantage de préjudice au producteur plutôt qu'au consommateur du produit?

M. Skeoch: Il y avait un préjudice pour les deux, sénateur. Je pense qu'il nous est difficile de nous souvenir du prix des cigarettes au cours des années 30, mais la marque la plus économique a alors proposé un paquet de cigarettes à 10 cents

[Text]

United States. The other firms did not like it much, and they tried to eliminate it by cutting prices against it, and this was regarded as a predatory act against someone who wanted to offer a product at a lower price. But apparently the real difficulty was that people did not take to the particular commodity in question. The producers used lower grades of tobacco, and they were quite frank about it, and apparently people didn't accept it. I do not know whether you can tell the difference between one brand of cigarettes and another. I do not smoke cigarettes, with all respect to the senator.

Senator Connolly (Ottawa West): If you are going to deal with this later, let us pass over it, but it seemed to me that this bill and competition policy generally in Canada, is related to tests that are domestic, purely and simply, as to whether it is good for the Canadian economy to have mergers, monopolies, rationalization, and so on; but in a country like Canada, which is so dependent on foreign sales, is the domestic test realistic for a structure, and for the operation of the economy? As I say, if you are going to deal with it later, please do not let us deal with it now.

Dr. Skeoch: No. We have been rolling around a bit, so let us continue.

In the first place, I do not accept the structural test as having much significance. I am one of those people who believe that looking at the structure of an industry does not tell you very much about what it is going to do. The fact that one industry has five firms in it, and another has three, does not suggest to me that the one is necessarily performing less well than the other. As Professor Adelman, at MIT, remarked, all you need in any industry is one firm hell bent for progress, and you will get desirable results. This is why I place the emphasis on the possibility of achieving real cost economies if there are mergers involved, or artificial restraints, or the possibility of creating or strengthening artificial restraints.

I would deny categorically that artificial restraints can be measured in terms of the number of sellers. I also want to make it clear that I do not accept the structural test as being relevant. You can take a look at it, but it will not tell you anything very much.

The second point you mentioned, that you should look at broader considerations than those related to the domestic market, is true, I think, with reference to a number of industries, or some industries. It is hard to imagine, for example, the bread-baking industry having much international significance. On the other hand, there are industries that do possess potential. The Swedes have been very good at doing this, for a small economy. When you are looking at real cost economies you have to appraise the possibility, say, of a specialization agreement, or a joint venture, or any of these other structures—if you want to call them structures—or these other arrangements, and the possibility of these contributing to better performance in export markets.

[Traduction]

aux États-Unis. Les autres sociétés ne l'ont pas apprécié et ont essayé d'éliminer ce concurrent en baissant leurs prix, et ce fut considéré comme une mesure préjudiciable à l'encontre de quelqu'un qui voulait offrir un produit à un moindre prix. Mais apparemment, la plus grosse difficulté provenait de l'attitude des gens qui ont boudé la marque en question. Le producteur utilisait du tabac de qualité inférieure et n'en faisait pas de mystère; apparemment, les gens n'ont pas accepté cela. Je ne sais pas si vous pouvez faire une différence entre deux marques de cigarette. Je ne fume pas de cigarettes, sauf tout le respect que je dois au sénateur.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Si vous voulez en parler plus tard, d'accord. Mais il m'a semblé que le présent projet de loi et que la politique de la concurrence de façon générale au Canada visent des critères qui sont purement et simplement nationaux, c'est-à-dire la question de savoir s'il est dans l'intérêt de l'économie canadienne d'avoir des fusions, des monopoles, de la rationalisation, etc. Mais dans un pays comme le Canada, qui est largement tributaire des ventes à l'étranger, le critère national est-il réaliste pour une structuration et pour le fonctionnement de l'économie? Comme je l'ai dit, si vous avez l'intention d'en parler plus tard, arrêtez-nous maintenant.

M. Skeoch: Mais non. Nous en avons déjà parlé quelque peu; permettez-nous de continuer.

Premièrement, je ne pense pas que le critère structural soit vraiment significatif. Je suis l'un de ceux qui croient que l'examen de la structure d'une industrie n'en dit pas beaucoup sur ce que celle-ci va faire. Le fait qu'une industrie se compose de cinq entreprises, et qu'une autre en ait trois, ne me donne pas à entendre que celle-ci a nécessairement un rendement inférieur à celle-là. Comme l'a fait remarquer M. Adelman, professeur au MIT, tout ce qu'il vous faut dans une industrie quelconque pour obtenir de bons résultats, c'est une entreprise à forte tendance progressiste. C'est la raison pour laquelle j'insiste sur la possibilité de réaliser de véritables économies de coûts s'il y a des fusions en cause, ou des restrictions artificielles ou s'il y a la possibilité de créer ou de renforcer des restrictions artificielles.

Je nie catégoriquement qu'on puisse mesurer les restrictions artificielles en fonction du nombre de vendeurs. J'aimerais également établir clairement qu'à mon avis le critère structural n'est pas pertinent. Vous pouvez en tenir compte, mais il ne vous dira pas grand-chose.

Le second point dont vous avez parlé, à savoir que vous devriez tenir compte de considérations plus vastes que celles liées au marché intérieur, est à mon avis, vrai pour un certain nombre d'industries. Mais il est difficile d'imaginer, par exemple, que l'industrie de la boulangerie ait beaucoup d'importance sur le plan international. D'un autre côté, il y a des industries qui ont du potentiel. Pour une petite économie, la Suède a très bien réussi à le faire. Quand vous visez de véritables économies de coûts, il vous faut envisager la possibilité d'un accord de spécialisation, disons, ou d'une entreprise en co-participation, ou encore l'une quelconque de ces structures, pour ainsi dire, ou l'un quelconque de ces accords; il vous

[Text]

I do not know whether that answers your question.

Senator Connolly (Ottawa West): In other words, that should be a consideration in assessing the application of policy?

Dr. Skeoch: If it is relevant to the industry involved. As I say, there are some industries where I would find it of rather marginal importance. That is why, once you get beyond functional criteria and try to lay down criteria that are too detailed, you will never cover every eventuality. Usually you put a tailpiece on referring to "any other considerations that are relevant," and that sort of gives the game away. What you really need, as we state in this brief comment that we have made here, is that you have to give consideration to the broad background evaluatory concept that you can use in examining the broad facts of the individual industry. Not only the facts will differ from one industry to another, but even your assumptions will differ from one industry to another, or even within the same industry at different times.

Let us take the grocery distributing industry. It is not so long ago that we had very large numbers of independent grocers, we had hundreds of thousands of them, so the analyses that you would apply to the operation of that industry at that time would be quite different from the ones you would apply today. Even though that is a case where you had a vast reduction in the number of sellers at the corporate level, the retail margin in the 1920s was around 24 per cent for grocery distribution. The wholesale margin was around seven to eight per cent. I have not looked at the wholesale margin in the last year or two, but I think it was down to around one or two per cent from seven or eight per cent; and in the retail sector it was down to 12 to 14 per cent in some sectors. It was the reorganization of the industry to smaller numbers of vastly larger units that accompanied that and fuelled it because it turned out to be a way to make an awful lot of money if you could move large volumes of groceries.

Senator Cook: Of course, the motor car helped, did it not? With supermarkets the consumer benefited very greatly from the point of view of choice. He gave up things like deliveries which we used to get when I was young. However, he gets much better choice now at a cheaper price.

Senator Molson: Quebec is a little different in that there are still several thousand small retail grocery stores, but they are assisted by having licences. That is the only situation of that type in Canada, but it has changed the general situation vis-à-vis the rest of the country.

Dr. Skeoch: You have a different institutional setting in which to operate.

Mr. R. J. Cowling, Legal Adviser to the Committee: One difficulty I have with your submission is that your proposed functional criteria, it seems to me, are somewhat general in

[Traduction]

faut aussi envisager la possibilité que ceux-ci contribuent à un meilleur rendement sur les marchés d'exportation.

Je ne sais pas si cela répond à votre question.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Autrement dit, on devrait en tenir compte en évaluant l'application de la politique?

M. Skeoch: Si c'est approprié pour l'industrie en cause. Comme je l'ai dit, pour certaines industries, je trouverais cela d'une importance plutôt minime. C'est la raison pur laquelle, quand on déborde le cadre des critères fonctionnels et qu'on essaie d'établir des critères détaillés, on ne peut couvrir toutes les éventualités. Habituellement, vous faites un ajout en parlant de: «toutes autres considérations pertinentes», mais aussi, vous montrez en quelque sorte votre jeu. Ce qu'il vous faut vraiment, comme nous l'avons fait remarquer dans nos brèves observations, c'est de tenir compte du vaste concept de l'évaluation des antécédents lorsque vous examinez la situation générale de l'industrie particulière. Non seulement les faits diffèrent d'une industrie à l'autre, mais également vos suppositions en ce qui concerne telle ou telle industrie, voire une même industrie à des époques différentes.

Prenons le cas de l'industrie de la distribution de produits d'épicerie. Il n'y a pas si longtemps, nous avions un grand nombre d'épiciers indépendants; des centaines de milliers. Les analyses que vous appliqueriez au fonctionnement de cette industrie à cette époque seraient très différentes de celles que vous appliqueriez aujourd'hui. Bien que ce soit un cas où il y a eu vaste réduction du nombre de vendeurs au niveau des grandes sociétés, la marge de détail était, en 1920, d'environ 24 p. 100. Et la marge de gros était d'environ 7 ou 8 p. 100. Je n'ai pas examiné les chiffres pour l'année dernière ou des deux années précédentes, mais je pense que la marge de gros est passée de 7 ou 8 p. 100 à 1 ou 2 p. 100. Et la marge de détail est passée de 14 à 12½ p. 100 dans certains secteurs. C'est la réorganisation de l'industrie en un plus petit nombre de grandes entreprises qui a accompagné ce phénomène et l'a alimenté, car on s'est rendu compte qu'on pouvait faire beaucoup d'argent en traitant de grandes quantités de produits d'épicerie.

Le sénateur Cook: Évidemment, l'automobile a aidé, n'est-ce pas? Les supermarchés ont grandement avantagé le consommateur du point de vue du choix. Il a abandonné certains services que j'ai connus lorsque j'étais plus jeune, tels que les livraisons. Toutefois, il a maintenant un bien meilleur choix et à un prix moins élevé.

Le sénateur Molson: Le Québec est un peu différent, en ce qu'il compte encore plusieurs milliers de petites épiceries de détail; celles-ci sont toutefois favorisées puisqu'elles peuvent détenir un permis. C'est le seul exemple du genre au Canada mais il a changé la situation générale face au reste du pays.

M. Skeoch: Le cadre dans lequel vous exploitez votre commerce est différent.

M. R. J. Cowling, conseiller juridique du comité: Dans votre mémoire, j'ai constaté que vous proposiez des critères fonctionnels quelque peu généraux à mon avis. Or, dans une

[Text]

nature. However, as another part of your submission, you agree that it is important that the law be ascertainable.

Dr. Skeoch: What I think I said is that this precept, while unexceptionable in principle, encounters a number of impediments in practice. In other words, I can understand the desire of the business community, and even the desire of civil servants, to have precise rules. You lay down precise rules and say nobody can have more than a certain percentage of a given market, and so on. I can understand that. The trouble is that you can only do that by putting the economy in a sort of straitjacket. As I say, I appreciate why people want that, but I think it would be a very dangerous thing to give them.

You try to be as clear as you can about the nature of the functional criteria you are going to employ. You try to spell those out as clearly as you can. That is why I have said that the process of making decisions in this area has to be a joint learning process at least for a period of time.

I have always had a leaning towards that, and if I had written this report strictly by myself, I would have recommended something more dramatic. In other words, I think I would have gone for the Swedish approach. The Swedish legislation does not use the presumption system at all. When the general clause, that is section 5 of their legislation is applied, it has to be proved, in each case, that the restriction on competition actually having harmful effects from the point of view of the public, outweighs the useful effects which may also exist. That is, in a way, roughly what I have said, except that I have tried to give it more precision and more meaning. I do not like the "competition" concept.

Another main principle in Swedish anti-trust law is the negotiation system which, I believe, is practically unique.

The government can discuss with the accused what he is doing—it used to be called the Freedom of Commerce Board and now it is called the Market Board—and you say to him, "Now, this is what we think is wrong with what you are doing and we would like you to change it." He can say, "No, I won't do it," and there are no sanctions involved, but there is publicity. If it is an important case, then the authorities can fix his prices at a certain level for one year, and after that it is up to the government to take action by lowering tariffs or doing something else. In other words, they make real changes in the market environment which will oblige him to act in a somewhat different way.

This was done after discussion with business. Business said, "All right, as long as you do not put in the sanctions we will go along with this, and we will undertake positive programs to eliminate restrictions ourselves." They set up an organization themselves which has as its function the elimination of restrictions in the industrial sector.

The advantage of this sort of thing with mergers and specialization agreements and the like is that the knowledge that is required to appraise these things is just not possessed by anybody, neither professors nor bureaucrats. You just do not have the detailed knowledge and there is no way it can be picked up. It takes years to really get the depth of understand-

[Traduction]

autre partie de votre rapport, vous dites qu'il est important que la loi soit précise.

M. Skeoch: Ce que j'ai voulu dire c'est que, bien qu'on ne puisse pas théoriquement déroger à ce principe, son application n'est pas toujours très facile. En d'autres mots, je comprends le désir des commerçants et même des fonctionnaires d'avoir des règles précises. Vous fixez des règles et vous dites que personne ne peut avoir plus qu'un certain pourcentage d'un marché donné. Je comprends très bien cela. Malheureusement, en ce faisant vous placez l'économie dans une camisole de force. Personnellement, je comprends très bien pourquoi on veut de telles règles mais je crois qu'il serait très dangereux de les adopter.

Vous essayer d'être aussi clair que possible quant à la nature des critères fonctionnels à employer. Vous tentez de les définir aussi précisément que possible. Voilà pourquoi j'ai dit que la prise de décision en ce domaine devait s'apprendre conjointement, tout au moins, pour un certain temps.

J'ai toujours été porté à croire cela et si j'avais été le seul auteur du rapport, mes recommandations auraient été plus rigoureuses. En d'autres mots, je crois que j'aurais choisi une approche à la suédoise. La loi suédoise n'utilise pas du tout le système de présomptions. L'article 5 de la loi suédoise très général, exige dans chaque cas la preuve que les résultats néfastes de la limitation de la concurrence, du point de vue du public, dépasse dans chaque cas les résultats avantageux que cette limitation pourrait avoir. D'une certaine façon, c'est grosso modo ce que j'ai dit, sauf que j'ai tenté de l'expliquer de façon plus détaillée. Je n'aime pas cette idée de «concurrence».

Un autre grand principe de la loi antitrust suédoise est celui du système de négociation, à mon avis, pratiquement unique.

Grâce à l'ancienne Freedom of Commerce Board (Commission du libre échange) connue maintenant sous le nom de Market Board, Commission de commercialisation, le gouvernement peut s'entretenir avec l'accusé, et lui dire: «Eh bien voilà ce que à notre avis vous faites de mal et ce que nous aimerions que vous changiez». L'accusé peut répondre: «Non, je refuse»; aucune sanction n'est prévue mais il existe la publicité. S'il s'agit d'une affaire importante, les autorités peuvent alors fixer les prix de l'accusé à un certain niveau pendant une année; puis, c'est au gouvernement d'agir, soit en baissant les tarifs, soit en prenant d'autres mesures. Ils font donc des changements concrets sur le marché qui l'obligeront à se comporter d'une façon quelque peu différente.

On en est venu là après des discussions avec le milieu des affaires. Celui-ci a dit: «Très bien, à condition que vous n'imposiez pas de sanctions, nous prendrons alors des mesures concrètes pour éliminer nous-mêmes les limites.» Il a lui-même créé une organisation qui a comme but principal l'élimination des limites à la concurrence dans le secteur industriel.

L'avantage de cette sorte d'organisation est que, dans le cas des fusions, des accords de spécialisation etc., personne n'a les connaissances requises pour étudier ces activités, ni les professeurs ni les bureaucrates. Personne n'a de connaissances approfondies suffisantes. Il faut des années pour commencer à comprendre le fonctionnement d'une activité économique

[Text]

ing of the operation that is required of any one industry. My brother is a senior businessman, and I do not understand why he may do certain things. I presume, at the same time that businessmen know what they are going. If I can find that they are doing something that I believe is an artificial restraint, then I expect them to explain to me why it is not an artificial restraint; they should be able to do that, or else something should be done about it.

Senator Cook: When you say that the Swedish authorities have the right to fix the price, are there certain limits on the price to give the businessman a profit?

Dr. Skeoch: They have never had to do it so it is pretty hard to say exactly how they would do it. There has been only one case in which an accused person has refused to do what they wanted, and they did not think that the issue was important enough to justify the sanction. I would not want to second guess them. There is nothing in the legislation that says they have to offer a reasonable return or anything of that sort.

Senator Cook: Could it be a penalty price?

Dr. Skeoch: It could well be. However, that entire approach is unique to them, and although I would have liked to try it, I think the break from our traditional approach would be perhaps a little too great.

Mr. Lewis: I would like to ask one question of Dr. Skeoch. On page 10 of your brief you say:

Intervention, if it can be established before the proposed board as being necessary to offset artificial restraints, should take the form of tariff, or other general, adjustments, and not the form of detailed supervision of the operations of such arrangements by a government official.

I find it extremely interesting when you say that in Sweden they never need, for instance, to have companies change their prices. In other words, as I interpret it, it is more the threat or power of intervention or the threat of a change in tariffs. I think this perhaps might be added to your brief, to say: "... should take the form of tariff or threat of tariff, or other general adjustments or threat of such adjustments." Is that reasonable?

Dr. Skeoch: It might work. Of course, in Sweden, as you know, the tariffs are much lower than ours. Their average general tariff rate is almost one-third the level of ours, so they do have a good deal of pressure from neighbouring economies. I think you would have to look at the seriousness of the artificial restraints. It might well be enough. As a matter of fact, in the United States there is a school of thought today about the regulatory process. We all agree that regulation of industry does not accomplish very much, but the threat that you will have take overs or something of this sort by public authority has apparently worked pretty well in causing some of them to improve their performance.

[Traduction]

donnée. Mon frère est un homme d'affaires chevronné et je m'explique mal pourquoi il fait certaines choses. Par ailleurs, je suppose que les hommes d'affaires savent ce qu'ils font. Si j'estime qu'ils sont en train de créer ce que je crois être une limite artificielle, alors je m'attends à ce qu'ils me démontrent pourquoi il ne s'agit pas d'une limite artificielle; s'ils ne sont pas capables de la justifier, il faut agir.

Le sénateur Cook: Vous dites que les autorités suédoises peuvent fixer le prix; existe-t-il des limites de prix pouvant assurer un bénéfice à l'homme d'affaires?

M. Skeoch: Les autorités suédoises n'ont jamais eu à le faire et il est donc assez difficile de dire exactement de quelle façon elles auraient procédé. Une seule fois, un accusé a refusé de se plier à leurs exigences et elles n'ont pas jugé l'infraction assez grave pour justifier la sanction. Je ne voudrais pas prévoir leurs réactions. Rien dans la Loi ne les oblige à fixer un prix garantissant un bénéfice raisonnable ou quelque chose du genre.

Le sénateur Cook: Pourrait-il s'agir d'un prix punitif?

M. Skeoch: Peut-être. Toutefois, leur façon de procéder est unique et même si j'avais voulu en faire l'essai, je crois que cela nous aurait peut-être menés trop loin?

M. Lewis: J'aimerais poser une question à M. Skeoch. A la page 10 de votre mémoire, vous dites ce qui suit:

L'intervention, si l'on peut prouver devant l'organisme dont la création est proposée qu'elle est nécessaire pour contrebalancer des contraintes artificielles, devrait se traduire par des rajustements de tarifs ou d'autres rajustements généraux et non pas par une surveillance étroite du respect de ces arrangements par un agent du gouvernement.

Je trouve qu'il est extrêmement intéressant de constater que les autorités suédoises n'ont jamais eu, par exemple, à forcer des sociétés à modifier leur prix. En d'autres termes, si mon interprétation est exacte, la menace que représente le pouvoir d'intervention ou la menace de modification des tarifs est plus efficace. Je crois que vous pourriez l'ajouter dans votre mémoire et dire: «... devrait se traduire par des rajustements ou la menace de rajustement de tarifs ou d'autres rajustements généraux.» Cela vous conviendrait-il?

M. Skeoch: Cela pourrait fonctionner. Évidemment, vous savez qu'en Suède, les tarifs sont beaucoup moins élevés que les nôtres. Le niveau d'ensemble de ces tarifs se situe presque au tiers du niveau des nôtres et les économies voisines exercent donc des pressions assez grandes sur ce pays. Je crois que vous devriez vous interroger sur la portée des contraintes artificielles. Il se peut qu'elles soient suffisantes. Incidemment, il existe actuellement aux États-Unis une école de pensée favorisant des mécanismes de réglementation. Nous sommes tous d'accord pour dire que la réglementation de l'industrie n'est pas une solution très efficace mais la menace de prise en charge par un organisme public a apparemment porté fruit en incitant certaines industries à augmenter leur rendement.

[Text]

Mr. Cowling: But the basic question is whether the conduct should be interfered with in the first place.

Dr. Skeoch: Yes, you have to decide that.

Mr. Cowling: Whether you have detailed rules or detailed sanctions or threats, seems to me—

Dr. Skeoch: I don't like detailed rules or detailed sanctions, because I think the situation is changing all the time. In other words, we might have put in some detailed rules to deal with the nickel industry, to take one of the most obvious cases, because it was being accused of being a monopoly for years and years. Whether that would have been as successful as the impact of this new technology and these new products in the nickel industry in altering the whole face of that industry I think it is very much open to doubt. In other words, I don't like to try to second guess history, or what is going to happen in the future.

The Chairman: Possibly the general test whether any government is to take action or not would be the public interest.

Dr. Skeoch: I think the public interest is too general; there is just too much pragmatism involved there. What one person thinks is the public interest another may not. I prefer to say: Are there artificial restraints here? In other words, are there restraints that do not rest on superior economic performance? If so, I am willing to take a very hard look at them and say, "I think you have to do something about this unless you can justify them in terms of some real cost economies that are inherent in them."

The Chairman: Except that artificial restraints in a particular case may not be contrary to the public interest.

Senator Connolly (Ottawa West): You are thinking of things like price fixing?

The Chairman: Yes.

Dr. Skeoch: You mean as emergency measures? With emergency measures you do have to intervene—

The Chairman: Quite apart from emergency, it is the effect of some mergers, if you just take the general principle that it is against the public interest. That appears to be a threat in this legislation.

Dr. Skeoch: I find it hard to appraise the public interest without having some functional criteria on which to base my appraisal.

The Chairman: You suggest artificial restraints as a starting point.

Dr. Skeoch: We look to see if there are artificial restraints.

Senator Connolly (Ottawa West): By this, professor, you mean artificial restraints imposed by industry or a segment of industry?

Dr. Skeoch: Yes.

[Traduction]

M. Cowling: Mais la question primordiale est avant tout de déterminer si les activités de l'industrie doivent être réglementées.

M. Skeoch: Oui, c'est ce qu'il faut décider.

M. Cowling: La question de déterminer s'il faut établir des règles ou des sanctions précises ou des menaces me semble . . .

M. Skeoch: Je n'aime ni les règles ni les sanctions précises car je crois que la situation évolue constamment. En d'autres termes, nous aurions pu énoncer certaines règles précises s'appliquant à l'industrie du nickel, pour citer un des cas les plus connus, car cette industrie a été accusée d'avoir constitué un monopole pendant des années. Je crois qu'il est très hasardeux d'affirmer que ces mesures auraient réussi aussi bien que les répercussions de ces nouvelles techniques et de ces produits nouveaux dans l'industrie du nickel à modifier les structures de cette industrie. En d'autres mots, je n'aime pas prévoir ce qui se passera dans l'avenir.

Le président: Peut-être devrait-on, de façon générale, se fonder sur l'intérêt public pour déterminer si un gouvernement doit intervenir ou non.

M. Skeoch: Je crois que l'intérêt public est une notion trop vague; on y laisse trop place au pragmatisme. Les opinions sont partagées sur ce que constitue l'intérêt public. Je préfère me demander s'il existe des contraintes artificielles. Autrement dit, existe-t-il des contraintes qui ne sont pas fonction d'un rendement économique supérieur? Si la réponse est affirmative, je suis disposé à les étudier de très près et à proposer que le gouvernement intervienne, à moins que ces contraintes ne permettent de réaliser des économies de coût réelles.

Le président: Dans certains cas, il se peut que des contraintes artificielles ne soient pas contraires à l'intérêt public.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Vous pensez à des mesures comme la fixation des prix?

Le président: Oui.

M. Skeoch: Comme mesures d'urgence? Lorsque vous imposez des mesures d'urgence, vous devez intervenir . . .

Le président: Mises à part les mesures d'urgence, c'est ce qu'entraîne la réalisation de certaines fusions, si l'on s'en tient au principe général qu'elles vont à l'encontre de l'intérêt public. C'est une menace que laisse planer le présent projet de loi.

M. Skeoch: Je trouve qu'il est difficile de décrire l'intérêt public sans se fonder sur certains critères fonctionnels.

Le président: Vous proposez l'établissement de contraintes artificielles comme point de départ.

M. Skeoch: Nous essayons de déterminer s'il existe de telles contraintes.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Vous voulez parler de contraintes imposées par l'industrie ou par un secteur de l'industrie?

M. Skeoch: Oui.

[Text]

The Chairman: Or arising as a result of the activities of the merger.

Dr. Skeoch: If the merger does things better? If you perform better than your competitors, the other people in the industry, you will get the same results superficially as if you drove them out by exclusionary tactics. In other words, if I produce a better product for a lower price I will drive them out of business.

The Chairman: That is in the public interest.

Dr. Skeoch: That is in the public interest because there are real cost economies involved that would justify it. On the other hand, if I merely go to work and have a deeper pocket than the other man and cut prices on him when he is starting up and so on, purely exclusionary behaviour, that is an artificial restraint that has no offsetting economic advantage.

The Chairman: Except that it may lead to lower prices.

Dr. Skeoch: You have to see some real possibility of that. This can happen. Let me give an example of what happened in the A & P case in the United States. A book has been written on that case, which is generally regarded as one of the most brilliant pieces of work in industrial organization analysis, by M. A. Adelman of Massachusetts Institute of Technology.

The charges laid against A & P were that they were cutting prices with the idea of driving out their smaller competitors, and it was said they were going to raise prices afterwards. This was the allegation made by the antitrust authorities in the United States. A & P's defence was: "No, that is not what we are doing. We are cutting prices, but the purpose of our cutting prices is to increase the volume of our sales, and this will enable us to introduce certain economies; it will enable us to do certain things more cheaply, and as a result we will then be able to lower prices and still make profits at the lower prices. The price-cutting first stage is getting the volume of sales necessary in order to achieve the different methods of doing business."

Adelman makes a very persuasive case—I think most objective people would say that he made a thoroughly persuasive case—that A & P was doing the second thing; in other words, reducing prices to increase its volume, which enabled it to introduce new methods of doing business, cut prices and increase its profits at lower prices than before. As you can see, that is a rather complex case.

I was on a panel at Cambridge University in England a few years ago, when one of the other speakers was a member of the Federal Trade Commission. When I defended Adelman's study she was simply furious; she said it was the most perverse study that had ever been made, and she got quite annoyed with me. However, it was also interesting to note that Lady Margaret Hall, who works in the same field, supported the view that it was one of the best studies that had been made.

[Traduction]

Le président: Ou découlant des activités d'une fusion.

M. Skeoch: Si la réalisation d'une fusion améliore la situation? Si votre rendement est meilleur que celui de vos concurrents ou des autres secteurs de l'industrie, vous obtiendrez superficiellement les mêmes résultats que si vous les écartiez par des procédés d'exclusion. En d'autres mots, si je fabrique un meilleur produit à un prix plus bas, je les écarte de l'industrie.

Le président: Ca, c'est dans l'intérêt public.

M. Skeoch: C'est dans l'intérêt public, parce qu'il s'agit d'économies de coûts réelles qui pourraient le justifier. Par ailleurs, si j'ai plus d'argent à investir dans mon commerce que mon concurrent et si je réduis les prix alors qu'il ne fait que commencer, j'adopte une attitude d'exclusion, qui constitue une restriction artificielle sans avantage compensatoire sur le plan économique.

Le président: Si ce n'est de réduire les prix.

M. Skeoch: Il faut vraiment envisager la chose. Cela peut se produire. Permettez-moi de vous citer en exemple le cas A & P aux États-Unis. On a écrit un livre sur cette affaire généralement considéré comme un chef-d'œuvre de l'analyse des relations industrielles; l'auteur en est M. A. Adelman du Massachusetts Institute of Technology.

Les magasins A & P étaient accusés de réduire les prix avec l'intention de se débarrasser de leurs petits concurrents, et on a dit qu'ils voulaient augmenter les prix par la suite. C'est ce qu'ont invoqué les autorités «antitrust» aux États-Unis. Les magasins A & P se sont défendus en disant: «Non, ce n'est pas ce que nous faisons, nous réduisons les prix dans le but d'augmenter le volume de nos ventes et cela nous permettra de faire certaines économies; nous pourrions faire certaines choses à meilleur prix, et nous pourrions alors réduire les prix et encore réaliser un profit. La première étape de réduction des prix avait pour but d'augmenter le volume des ventes afin de pouvoir adopter différentes méthodes de gestion des affaires.»

M. Adelman a été très persuasif dans la présentation de la cause—et je crois que même les gens les plus objectifs seraient d'accord—en disant que les magasins A & P agissaient avec l'intention d'atteindre la seconde des deux étapes, en d'autres termes, ils réduisaient leurs prix pour augmenter le volume de leurs ventes, ce qui leur permettait d'adopter de nouvelles méthodes de gestion, de diminuer davantage les prix et d'augmenter les profits en offrant des prix encore plus bas qu'auparavant. Comme vous pouvez le constater, c'est un cas assez complexe.

Je faisais partie d'un groupe de discussion à l'Université Cambridge, en Angleterre, il y a quelques années, et un des autres orateurs était membre de la Federal Trade Commission. Lorsque j'ai défendu la thèse d'Adelman elle était tout simplement furieuse; elle a dit que c'était une des études les plus perverses jamais faites et a été très contrariée par mon intervention. Cependant, il était aussi intéressant de noter que Lady Margaret Hall, qui travaille dans le même domaine, a appuyé

[Text]

Senator Macnaughton: Mr. Chairman, I would hope that before this meeting ends the professor will deal with pages 10 to 14, in which he gives the major points on which Bill C-13 is not acceptable. He seems to summarize a great many of these arguments and it is vital for us to hear his views.

Senator Connolly (Ottawa West): Mr. Chairman, at page 10 the point of the complaint seems to be contained in the last two lines. That is the: "—detailed supervision of the operations of such arrangements by a government official." Is it appropriate to ask what particular clauses of the bill we have before us that sin against that concept?

Dr. Skeoch: Yes, we will deal with that. If I may, we will come to that when we discuss pages 10 to 14.

Senator Connolly (Ottawa West): Very good; thank you.

Senator Cook: I would like to return, doctor, to the A & P case. As I understand you, if that had taken place in Sweden probably the government authorities would have gone to the A & P people and put up a certain argument as to the government authority acting in the public interest and there would not be any plaintiff-defendant business about it. They would go to them to negotiate and I assume that both sides being reasonable, rational people, the result of the negotiation would be that the government officials would abate somewhat their position, as would the A & P representatives and they would arrive at a *modus operandi* which would be reasonable to both.

Dr. Skeoch: That would be a possibility, although in Sweden they do not worry about price discrimination. They have no legislation that deals specifically with price discrimination at all. It was under the price discrimination section that the A & P case was predominantly fought, the use of discriminatory prices. Sweden, in fact, has no legislation against mergers or monopolies so it believes that the manner in which to deal with many of these cases is to reduce the tariffs and let nature take its course, so to speak, the normal economic forces and so on. That would be the manner in which they would do it if they were going to challenge on grounds other than price discrimination. Most of the problems they have had to face are those of restrictive distribution. In other words, a manufacturer may not wish to sell to some retailer who is cutting the price of his product. One case of this nature was with reference to cameras and another case with reference to coffee. There were a number of these cases in which the manufacturer decided that the retailer was disrupting his pricing policy and so refused to supply him. They experience more cases of refusal to supply than any other single category.

Mr. Cowling: That would fall within your definition of artificial restraint, refusal to deal an exclusive dealing, and the type of matters we had in the phase one amendments.

[Traduction]

l'idée voulant que ce soit une des meilleures études jamais entreprises.

Le sénateur MacNaughton: Monsieur le président, j'espère que M. Skeoch aura l'occasion, avant la fin de la séance, de discuter des pages 10 à 14, où se trouvent les points importants du Bill C-13 qui, à son avis, ne sont pas acceptables. Il semble y résumer un grand nombre de ses arguments et il est très important pour nous de connaître son opinion.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Monsieur le président, à la page 10, il semble que la plainte soit exprimée dans les deux dernières lignes, c'est-à-dire... «surveillance étroite du respect de ces arrangements par un agent du gouvernement.» Est-il approprié de demander quelles sont les clauses précises du Bill que nous avons devant nous qui vont à l'encontre de ce concept?

M. Skeoch: Oui, nous allons en discuter. Si vous me le permettez, nous étudierons cette question lorsque nous discuterons des pages 10 à 14.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Très bien, merci.

Le sénateur Cook: J'aimerais revenir, M. Skeoch, au cas des magasins A & P. Si j'ai bien compris, si cela avait eu lieu en Suède, les autorités gouvernementales auraient probablement rencontré les dirigeants de ces magasins, prétextant qu'elles agissaient au nom de l'intérêt public et il n'y aurait pas eu de poursuites judiciaires. Les deux parties se seraient rencontrées pour discuter et je suppose que les négociations, menées par des personnes raisonnables et logiques, auraient incité les représentants du gouvernement tout comme les représentants des magasins A & P à adopter une attitude plus souple; on en serait arrivé à une entente, à la satisfaction des deux parties.

M. Skeoch: C'est une possibilité, même si en Suède on ne s'occupe pas beaucoup de discrimination en matière de prix. Ils n'ont aucune loi qui en traite de façon particulière. Or, c'est en vertu de l'article sur la discrimination en matière de prix, en particulier, que l'affaire a été jugée... La Suède, en fait, n'a pas de loi interdisant les fusions et les monopoles, parce que le gouvernement croit que la façon de résoudre les problèmes qui surgissent dans ce domaine est de réduire les tarifs et de s'en remettre au jeu normal des forces économiques. C'est la façon dont ils traiteraient le problème, s'ils intentaient un procès pour des motifs autres que l'imposition de prix de vente discriminatoire. La plupart des problèmes auxquels ils ont dû faire face se rapportaient à une distribution restrictive. En d'autres termes, un fabricant peut refuser de vendre son produit à un détaillant qui en réduit le prix. Un cas de ce genre portait sur la vente d'appareils photographiques et un autre sur le café. Dans un certain nombre de cas, le fabricant a refusé d'approvisionner un détaillant qui compromettait, à son avis, sa politique de détermination des prix. Il y a eu plus de cas se rapportant au refus d'approvisionner qu'à toute autre catégorie.

M. Cowling: Ces pratiques s'inscriraient dans le cadre de votre définition de pratiques restrictives, de refus de vendre, d'exclusivité et d'autres questions qui ont été touchées dans les modifications présentées à l'étape numéro un.

[Text]

Dr. Skeoch: It would depend on how important the alternative sources of supply were. In my opinion it should be a reviewable practice.

The Chairman: Not the criminal end?

Dr. Skeoch: No, I would rather look at it in a reviewable category. Suppose automobiles are being distributed, a concern that might arise could be in connection with servicing those automobiles—there was a case of this type in the United States—which would probably justify the manufacturer not permitting just anyone selling his new automobiles.

Mr. Cowling: That is provided in the present act, although I forget the section number. However, my point was that in your recommendation with respect to mergers you say that the merger should be allowed to go ahead unless there is a possibility that the merged entity would indulge in artificial restraint.

The Chairman: I believe he said a reasonable probability.

Mr. Cowling: Yes. I wonder whether the provisions in the legislation now dealing with artificial restraints are not sufficient and that if the merged corporations do carry on this type of activity, of course they can be made subject to an order of the commission under those provisions. Perhaps the list is not sufficiently lengthy. It dealt with refusal to deal, exclusive dealings—

The Chairman: The doctor says that in any event it would be subject to an order if those conditions existed.

Dr. Skeoch: No; perhaps I should attempt to explain this. Artificial restraints of the type included in the legislation are entirely those of an exclusionary character and predatory sorts of activities.

Mr. Cowling: Yes.

Dr. Skeoch: There can be artificial restraints of a somewhat more subtle nature and I just do not think that merger behaviour can be comprehensively covered by exclusionary practices and predatory practices. That is why we have a section on the abuse of monopoly power and misuse of monopoly power. These can be somewhat broader; there is a very long list of practices or forms of conduct that might really be included. So, without wanting to include a tremendously long list little would be accomplished. The trouble also is that it is not the practice itself; it is the setting in which it occurs and a number of other things that may happen in conjunction with it. In other words, exclusive dealing in one setting is harmless and, as a matter of fact, may be desirable. In another setting it may be quite undesirable. It is rather the environment in which it occurs and the alternatives that are available, all these kinds of things that are relevant.

The Chairman: Permit me to interrupt, doctor: Exclusionary dealing should not per se be an offence.

[Traduction]

M. Skeoch: Cela dépendrait de l'importance des autres sources d'approvisionnement. A mon avis, cela devrait constituer une pratique pouvant faire l'objet d'une révision.

Le président: A laquelle s'appliquerait le droit criminel?

M. Skeoch: Non, je classerais plutôt ces pratiques dans une catégorie des pratiques pouvant être revues. Prenons le cas de la distribution des voitures. Un problème pourrait se poser dans le domaine de l'entretien de ces voitures, comme ce fut le cas aux États-Unis, ce qui justifierait probablement le désir du fabricant de restreindre le nombre de ses concessionnaires.

M. Cowling: Il en est mention dans la Loi actuelle, mais j'oublie dans quel article. Dans votre recommandation au sujet des fusions, vous dites que la fusion devrait être permise, à moins qu'il y ait possibilité que la nouvelle société ainsi créée provoque une restriction artificielle.

Le président: Je crois qu'il a dit «de bonnes raisons de croire».

M. Cowling: Oui. Je me demande si les dispositions actuelles de la loi s'appliquant aux restrictions artificielles ne suffisent pas et si la Commission ne pourrait pas, en vertu de celles-ci, promulguer une ordonnance dirigée contre les sociétés fusionnées qui s'adonnent à ce genre de pratique. La liste n'est peut-être pas assez longue. Elle portait sur le refus de vendre, l'exclusivité...

Le président: M. Skeoch a affirmé que ces sociétés seraient, de toute façon, soumises à une ordonnance, dans ces conditions.

M. Skeoch: Non, peut-être que je devrais expliquer ce point. Les restrictions artificielles de ce genre, qui ont été incluses dans la loi, sont de type exclusif et se rapportent à l'imposition de prix abusifs.

M. Cowling: Oui.

M. Skeoch: On peut imposer des restrictions artificielles un peu plus subtiles et je ne crois pas que les pratiques de fusion puissent être entièrement couvertes par les pratiques exclusives et les pratiques abusives. C'est pourquoi un article du projet de loi porte sur l'abus et la mauvaise utilisation des monopoles. Ces pratiques pourraient être un peu plus vastes; il existe une très longue liste de pratiques ou de types de comportements qui pourraient être inclus. Peu sera accompli, si on refuse d'établir une liste extrêmement longue. Le problème est qu'il ne s'agit pas des pratiques elles-mêmes, mais des conditions dans lesquelles elles se produisent et d'un nombre d'autres facteurs qui y sont reliés. En d'autres termes, l'exclusivité peut être une pratique inoffensive et même désirable dans certains cas, tandis que, dans d'autres cas, elle peut être condamnable. Ce sont plutôt les conditions dans lesquelles cette pratique est employée et les moyens de rechange disponibles qui déterminent le bien-fondé de l'emploi de cette pratique.

Le président: Permettez-moi de vous interrompre, M. Skeoch. Les pratiques exclusives ne devraient-elles pas constituer, en soi, un délit?

[Text]

Dr. Skeoch: No; I would say no, decidedly not. As a matter of fact, it may be necessary in some cases in order to function effectively.

Senator Connolly (Ottawa West): Doctor, would you tell us what the result of the A & P case was in the United States?

Dr. Skeoch: They were found guilty.

Senator Connolly (Ottawa West): Under the legislation?

Dr. Skeoch: Yes. There is another case proceeding now.

Mr. Cowling: The Borden case.

Dr. Skeoch: That is right, the Borden case.

The Chairman: Was that on the weight of the evidence?

Dr. Skeoch: It was on the interpretation and, you see, they would not accept the notion that prices could be reduced today with the idea of increasing sales in the future. This was the fundamental notion that A & P was working on, that in order to increase its volume of sales it had to reduce prices today, even though its costs today would not entirely justify those price reductions. However, the potential of increasing the volume of sales by reducing the price now was so great that they felt that they would be sure to make a profit on it in the end, even though in the short run, they suffered a loss by increasing the volume of their sales and changing their operations. For example, instead of using brokers, they used their own hired employees, with the larger volume of sales, to take over the brokerage function. That, of course, was prohibited under the Robinson-Patman Act.

They argue that, since they could do it more cheaply themselves, there was no reason to use established brokers. So there were a number of changes in the operation of the industry which they were trying to bring about. That was what they thought they could achieve if they had a larger volume of sales.

Senator Connolly (Ottawa West): In other words, that is another example of legislation interfering with the legitimate function of the market to improve efficiency, economy, and, ultimately, reduce prices.

Dr. Skeoch: Yes. That is why we referred in this submission to this latest report of the United States Department of Justice on the Robinson-Patman Act. This just came out a few months ago.

Mr. Bruce C. McDonald: This came out late in 1977. Excerpts from that report are appended to our written submissions.

The Chairman: The principle in the A & P case is that a man should be protected against foolishness, evidenced by the selling at a loss.

Dr. Skeoch: If you wish to put it that way, yes. Their theory was that, if you had a big and deep enough pocket you could destroy all these small sellers and then raise the price. That is the theory on which the prosecution was based.

[Traduction]

M. Skeoch: Non, je ne crois pas. En fait, elles peuvent être nécessaires, dans certains cas, pour qu'une société fonctionne efficacement.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Monsieur, pourriez-vous nous dire quel a été l'aboutissement de l'affaire A et P aux États-Unis?

M. Skeoch: Cette société a été jugée coupable.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Au terme de cette loi?

M. Skeoch: Oui. Les tribunaux sont actuellement saisis d'un autre cas.

M. Cowling: Celui de la société Borden.

M. Skeoch: Oui.

Le président: La société a-t-elle été condamnée, à la lumière des preuves présentées?

M. Skeoch: Les juges se sont fondés sur l'interprétation qui leur a été donnée mais ils n'ont pas accepté la notion que les prix peuvent être réduits temporairement en vue d'augmenter les ventes dans l'avenir. C'est tout ce que soutenait la société A et P, c'est-à-dire afin d'accroître le volume de ses ventes, elles devaient réduire ses prix actuellement, même si ses coûts ne justifiaient pas des diminutions de prix. Cependant, la société a cru qu'elle réaliserait des profits en augmentant le volume de ses ventes et en diminuant ses prix, même si, à court terme, elle a accusé une perte en modifiant ainsi ses opérations. Par exemple, pour s'occuper du courtage, au lieu d'avoir recours à des courtiers, la société a fait appel aux employés qu'elle a engagés et qui avaient réalisé les ventes les plus importantes. Ce qui, bien sûr, lui était défendu par la *Robinson-Patman Act*.

La société a soutenu qu'elle pouvait elle-même réaliser cette opération de courtage à un prix moins élevé et ne voyait donc pas pourquoi il lui fallait faire appel à des courtiers professionnels. Donc, ils essayaient d'apporter certaines modifications à l'industrie. C'est ce qu'ils croyaient pouvoir réaliser, s'ils avaient un volume de ventes plus élevé.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Bref, nous avons ici un autre exemple d'une mesure législative qui entrave la fonction normale du marché qui est d'améliorer l'efficacité, l'économie et, finalement, de réduire les prix.

M. Skeoch: C'est exact. C'est pourquoi nous nous sommes reportés dans ce mémoire à ce dernier rapport du département de la Justice des États-Unis concernant la Robinson-Patman Act. Ce rapport a été publié il y a quelques mois seulement.

M. Bruce C. MacDonald: Le rapport a été publié à la fin de 1977 dont des extraits sont annexés à nos mémoires.

Le président: Le principe en cause dans l'affaire A & P est qu'une personne doit être protégée contre sa propre démesure, illustrée par la vente à perte.

M. Skeoch: Si vous l'entendez ainsi, d'accord. La société soutenait que, si vous en aviez financièrement le moyen, vous pouviez supprimer tous ces petits détaillants pour ensuite

[Text]

A & P said: "No. We are reducing our prices now so that we can increase our volumes and reduce our costs, but we cannot get our costs down unless we get our volumes up, and the only way we can get our volumes up is by cutting prices now."

The Chairman: And the court said it would only deal with the present and not speculate on the future.

Senator Cook: They did not deny that it was a temporary price cut? In other words, they left it open?

Dr. Skeoch: The courts apparently believed it would be a temporary price cut and would—

Senator Cook: But A & P argued that the volume would—

Dr. Skeoch: ... allow them to get their costs down so that they could make an effective profit on it.

Mr. Lewis: Mr. Chairman, might I ask a question of Mr. McDonald in connection with the clause dealing with price discrimination. This is dealt with in section 34 of the act. This is being amended by clause 34(1) of this bill. The proposed amendment to section 34 of the act was first introduced under Bill C-42. In most of these other similar sections there is an exemption for dealing with subsidiaries of the same company or between the parent and subsidiaries. However, there is no exemption in this case. This means, as we interpret the section, that a subsidiary in one conglomerate, if you like, or in a vertical organization, has to sell to competitors at the same price at which it might sell to an affiliate or the parent company.

I should like your opinion on this; it seems to be quite feasible for a company to collapse its subsidiaries, each one becoming a division, and then there would no longer be any sales between subsidiaries or affiliates. Are you of the opinion that this price discrimination section, or the lack of an exemption for affiliates, is workable?

Mr. McDonald: We do not have an exemption in the existing law, Mr. Lewis. As a practicing lawyer doing some work in this field, I find that approximately 50 per cent of the problems that come across my desk in connection with this Act deal with price discrimination. I have not found that to be a general practical problem.

Section 34 of the act, which is to be amended by this bill has, as you no doubt realize, substantial ambiguities in it which make it very difficult to be confident about the advice that people seek in this area.

I am not entirely sure how effective the legislation is, generally. It may have some very marginal effects, but I have not come across your situation as being a general problem.

Mr. Lewis: If I remember correctly, in discussions with officials from the department prior to Bill C-42 being enacted, they made it quite clear to us that it was their intention to prevent a subsidiary within an organization from selling to

[Traduction]

augmenter les prix. C'est sur cet argument que se fondait la poursuite.

Mais A & P a soutenu qu'il n'en était pas ainsi. Nous réduisons nos prix maintenant, pour ensuite accroître nos ventes et réduire nos frais, dit-elle. Mais elle ne peut réduire ses frais, à moins d'augmenter ses ventes et la seule façon d'augmenter ses ventes est de réduire les prix.

Le président: Et le tribunal a décrété qu'il ne s'occuperait que de la situation présente, sans tabler sur l'avenir.

Le sénateur Cook: La société n'a pas nié qu'il s'agissait d'une coupure temporaire des prix? En d'autres termes, on n'a rien dit?

M. Skeoch: Apparemment, les tribunaux croyaient que cela ne serait qu'une coupure temporaire des prix et que...

Le sénateur Cook: Mais A & P a soutenu que le volume des ventes...

M. Skeoch: ... leur permettrait de réduire leurs frais et de réaliser ainsi des bénéfices importants.

M. Lewis: Monsieur le président, puis-je poser une question à M. McDonald concernant l'article traitant des prix de vente discriminatoires, soit l'article 34 de la loi. Cet article est modifié par le paragraphe 34(1) du présent projet de loi. La modification à l'article 34 de la loi a été présentée dans le bill C-42. La plupart des autres articles semblables contiennent une exemption s'appliquant aux filiales de la même société ou à la société mère et ses filiales. Cependant, le présent cas ne souffre aucune exemption. Cela veut dire, si nous interprétons l'article, qu'une filiale d'un conglomerat, si vous préférez d'une organisation verticale, doit vendre à ses concurrents des marchandises au même prix qu'elle pourrait vendre à une société affiliée ou à la société mère.

J'aimerais connaître votre opinion à ce sujet; il semble qu'une société puisse abolir ses filiales qui deviennent ensuite des divisions, de sorte qu'il n'est plus question de ventes entre les filiales ou les sociétés affiliées. Croyez-vous qu'il soit possible d'appliquer cet article sur les prix de vente discriminatoires ou sur l'absence d'exemption pour les sociétés affiliées?

M. McDonald: La loi actuelle ne contient pas d'exemption, monsieur Lewis. A titre d'avocat pratiquant dans ce domaine, j'ai réalisé qu'environ 50 p. 100 des problèmes qui me sont soumis relativement à la présente loi ont trait au recours à des prix de vente discriminatoires. Je ne crois pas que ce soit là un problème pratique, en général.

L'article 34 de la Loi, qui doit modifier le présent projet de loi, comme vous vous en rendez sans doute compte, contient des ambiguïtés importantes qui font qu'il est très difficile de se fier aux conseils que certains veulent obtenir dans ce domaine.

Je doute encore de l'efficacité de cette loi en général. Elle peut avoir certaines conséquences très marginales, mais je ne considère pas le cas actuellement à l'étude comme un problème important.

M. Lewis: Si je me souviens bien, au cours des discussions qui ont eu lieu avec des fonctionnaires du Ministère avant l'adoption du Bill C-42, ces derniers nous ont laissé clairement entendre qu'ils avaient l'intention d'empêcher une filiale de

[Text]

another unit or subsidiary or to the parent company within the organization at a price less than, or to give a discount greater than, it would to an arm's length competitor.

Mr. Cowling: They used the petroleum industry as an example.

Mr. Lewis: In the case of the petroleum industry, they were concerned that the small independents would be driven out of business in as much as a refiner could sell to its chain of distributors at a lower price than it would sell to independent retailers.

Mr. McDonald: I thought they were attempting to reach this through the monopolization provision, rather than the price discrimination section. However, I could be wrong on that.

Mr. Lewis: That is my memory. I do not know whether Mr. Cowling remembers that or not.

Mr. Cowling: I believe it was this committee's suggestion that it could and should be dealt with under the monopoly provisions, and, therefore, not making the exemption for affiliates applicable to that particular section was really not accomplishing anything.

Senator Connolly (Ottawa West): Would you repeat that again and elaborate on it just a little? It is the example I am trying to visualize.

Mr. Cowling: The suggestion made by the officials from the department when they testified before the committee was that if you exempted affiliate companies from that particular section—

Senator Connolly (Ottawa West): They could drive the independent out of business.

Mr. Cowling: Yes, by selling to its wholly-owned subsidiary at lower prices, than it would sell to independent retailers, this, in due course, would drive the independents out of business. Therefore, they wanted to make section 34 as applicable to dealings between parent and subsidiaries as it was to arm's-length customers.

Senator Connolly (Ottawa West): This is precisely what Professor Skeoch discusses at the bottom of the first paragraph on page 10 of the submission. He objects to the detailed supervision of the operation of such arrangements by a government official. I suppose this is a good example of that happening; is that true, sir?

Dr. Skeoch: Would you repeat that again?

Senator Connolly (Ottawa West): Mr. Cowling has said that the officials from the department indicated that they wanted this section in order to prevent the subsidiary of an oil company from selling to an affiliate at a lower price than it would sell to an independent retailer, the affiliate also being a retailer, but being in the conglomerate group. I take it that this is an example, in your view, of the supervision by government officials of the operation of that company?

[Traduction]

vendre à une autre unité une filiale ou à la société mère, au sein d'une organisation, à un prix moindre, à un concurrent avec qui elle a des liens de dépendance ou encore d'accorder un rabais plus important.

M. Cowling: Ces fonctionnaires ont cité en exemple le cas de l'industrie du pétrole.

M. Lewis: Dans le cas de cette industrie, les fonctionnaires s'inquiétaient de ce que les petits détaillants indépendants feraient faillite, si un raffineur vendait à ses distributeurs du pétrole à un prix inférieur à celui qu'il demandait aux détaillants indépendants.

M. McDonald: Je croyais que les distributeurs avaient essayé d'agir ainsi, grâce à la disposition sur les monopoles plutôt qu'en vertu de l'article sur les prix de vente discriminatoires. Cependant, je peux me tromper.

M. Lewis: Si je me souviens bien, c'est exact, je ne sais pas si M. Cowling se rappelle.

M. Cowling: Je crois que le Comité a suggéré que la question pouvait et devait être réglée à l'aide des dispositions sur les monopoles et que, par conséquent, les exemptions accordées aux sociétés affiliées ne devraient pas être applicables à cet article.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Pouvez-vous répéter l'exemple et me donner de plus amples précisions. J'essaie de le bien comprendre.

M. Cowling: Les cadres du ministère, lorsqu'ils ont témoigné devant le comité, ont affirmé que, si vous exemptez les sociétés affiliées de cet article en particulier...

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Ils peuvent acculer les détaillants indépendants à la faillite.

M. Cowling: Oui, en fixant à leurs filiales en pleine propriété des prix moins élevés que ceux qu'elle fixe aux détaillants indépendants. Avec le temps, ces derniers sont acculés à la faillite. Ils veulent donc que les transactions entre une société mère et ses filiales soient assujetties à l'article 34 comme le sont celles qu'elle a avec ses clients sans lieu de dépendance.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): C'est de ça que le professeur Skeoch discute au bas du premier paragraphe à la page 10 de son mémoire. Il s'oppose au contrôle détaillé, par un cadre du gouvernement, de l'opération de pareils accords. J'imagine que c'est un bon exemple de ce qui se produit; n'est-ce pas, Monsieur?

M. Skeoch: Pouvez-vous répéter?

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): M. Cowling a dit que les hauts fonctionnaires du ministère avaient indiqué qu'ils voulaient adopter cet article afin d'empêcher une filiale d'une compagnie pétrolière de vendre à une société affiliée à des prix moins élevés que ceux fixés aux détaillants indépendants, puisque la filiale est aussi un détaillant appartenant à un conglomerat. Si je comprends bien, c'est l'exemple que vous donnez du contrôle exercé par les hauts fonctionnaires du gouvernement sur les opérations de la compagnie?

[Text]

Dr. Skeoch: It could become a significant issue, rather than just being a detail of operation if its effect was, or its tendency was, to simply eliminate firms that were not of inferior efficiency, or something of that sort.

I think one must look carefully at the whole industry before one makes up his mind whether an action of that sort would be desirable or undesirable.

The Restrictive Trade Practices Commission heard a couple of cases in Toronto dealing with the selling at different prices to wholly-owned and leased outlets and independents. In that case, they were selling at a lower price to the independent. The complaint ran the other way, and the question was whether or not that was desirable or undesirable.

The Restrictive Trade Practices Commission—and that case never went to trial—came down on the side of the argument that this was perhaps undesirable. I took the view that it was probably desirable, because I think something like that can break oligopolistic co-ordination on price and contribute to the breaking down of oligopolistic co-ordination on price, and I think that, on the whole, is a desirable thing to achieve in terms of public policy.

You would have to look at the broader implications of it. If it were to try to enforce oligopolistic co-ordination on price, then I think it would be something that you could look at seriously as a matter of behaviour of a small number that might have a detrimental effect on the whole industry.

The Chairman: Does it fit into your plan of presentation, Professor Skeoch, to deal with these items starting on page 10?

Dr. Skeoch: Yes, we would be glad to go through these one by one, if that is what would be regarded as preferable.

We start out by making some rather broad generalizations, the first of which is that although legislation relating to policy in the area of industrial organization necessarily deals with complex issues, Bill C-13 is unnecessarily complex. Some of this may be done with the intent to meet some criticism that not enough information is being provided about what is being prohibited, but in the process of trying to specify that which is prohibited, the thing becomes so tremendously complicated that I find it very difficult to see how this analysis would proceed. I prefer, as I said, to have functional criteria and not to specify the individual practices or forms of action. I think Bill C-13 has gone too far in that respect.

The procedures are cumbersome, too long, too interventionist, and will, in some areas, confer powers on the Competition Policy Advocate that really amount to regulation. In this respect, we are thinking more perhaps of specialization agreements. While rationalization agreements are not specifically mentioned, specialization agreements are, and there is a procedure for having them vetted and registered, and having them in force for a limited time period. I think a period of five years, for example, or even 10 years with the extension, is really not

[Traduction]

M. Skeoch: Cette question pourrait prendre de l'importance au lieu d'être un simple détail dans les opérations, si l'article avait pour effet d'éliminer tout simplement les sociétés qui se sont pas inférieures du point de vue de l'efficacité.

Je crois qu'il faut examiner attentivement l'ensemble de l'industrie, avant de décider si une mesure de ce genre est souhaitable ou non.

La Commission sur les pratiques restrictives du commerce a entendu à Toronto un certains nombres de cas qui se rattachaient à la différenciation dans les prix de vente consentis à des débouchés en pleine propriété ou loués et ceux consentis aux détaillants indépendants. Dans ce cas, elles vendaient à un prix moins élevé aux détaillants indépendants. Les intéressés se plaignaient donc d'une situation opposée et la question était de savoir si la pratique était souhaitable ou non.

La Commission des pratiques restrictives du commerce—et le cas n'a jamais été entendu par les tribunaux—a décidé que la pratique n'était peut-être pas désirable. J'étais d'avis qu'elle était probablement, parce qu'elle est susceptible de briser la coordination monopolistique des prix et que c'est un objectif essentiels des pouvoirs publics.

Il faudrait examiner les conséquences plus vaste de la chose, S'il s'agissait de renforcer la coordination monopolistique des prix, je crois qu'il faudrait étudier cette pratique sérieusement, puisqu'il s'agit du comportement d'un petit nombre qui peut avoir une incidence néfaste sur l'ensemble de l'industrie.

Le président: Monsieur Skeoch, est-ce que, dans votre présentation, vous entendiez parler des questions soulevées à la page 10?

M. Skeoch: Oui, nous serions heureux de les étudier l'une après l'autre et décider quelles mesures sont opportunes.

Nous faisons des généralisations: d'abord, nous disons que, même si la loi concernant la politique dans le secteur de l'organisation industrielle porte nécessairement sur des questions complexes, le bill C-13 est indubitablement complexe. Il se peut qu'on ait eu l'intention de répondre à certaines critiques, à savoir qu'on ne fournit pas suffisamment de renseignements concernant les pratiques interdites, mais lorsqu'on tente d'apporter des précisions, les choses se compliquent tellement que j'ai de la difficulté à voir comment on peut procéder à cette analyse. Je préfère, comme je l'ai dit, établir des critères fonctionnels dans préciser les pratiques ou les méthodes individuelles qui sont interdites. Je crois que le bill C-13 pêche par excès de zèle.

Les procédures sont lourdes, longues, entachées d'ingérence et, dans certains secteurs, elles confèrent des pouvoirs à l'Administrateur de la politique de la concurrence qui sont ni plus ni moins une forme de réglementations. A cet égard, nous pensons peut-être à des accords de spécialisation. Bien que les accords de rationalisation ne sont pas expressément mentionnés, ils existent; et on a créé une procédure permettant de les autoriser et les enregistrer de façon à ce qu'ils soient en vigueur pendant une période limitée. Je crois, par exemple,

[Text]

sufficiently long for a specialization agreement, especially where it involves a new project.

The Chairman: What would you say about the right of the Competition Policy Advocate under the bill to intervene in the operations of a regulatory agency that has been created by statute?

Dr. Skeoch: That is a big issue, Mr. Chairman, and for certain personal reasons I feel I should not comment on it. I am acting as a consultant in a case that involves this issue, so I would prefer not to say too much about it. I think perhaps Mr. McDonald is in the same position.

Mr. McDonald: I have been involved in a couple of matters where the bureau has intervened before regulatory bodies and I suppose, like any other party before any decision-maker, it is capable of making either a good or a not so impressive contribution. I have been involved in cases where such interventions have made quite a constructive contribution, in my view, to the process, simply by adding their perspective regarding the relevance of competition policy to the issue before the given body. One example of that would be the Telesat Canada hearing before the CRTC. I think the intervention by the bureau had a significant impact on the decision of the commission in that case.

The Chairman: The committee, in dealing with Phase I, said to the then minister that we were not going to be a party to a situation where you would have a war between two departments of government, and the effect seems to resolve itself into this: either the regulatory board is not performing its duties properly or it does not have the necessary authority under the statute creating it to permit it to carry out its job effectively. In both of those cases, the amendment of the statute creating this board or body could cure that defect.

If it is the inefficiency or lack of application of the members of the board in not realizing to the full their responsibilities and their obligations, then that is the responsibility of the minister. Why do we need to pile on top of that the Competition Policy Advocate?

Mr. McDonald: You are referring to section 27.1, are you, Mr. Chairman?

The Chairman: Yes.

Mr. McDonald: I would expect that, over the long run, those interventions would take place on a constructive basis more often than not. Generally, the issues before these regulatory bodies are very complex, and I think there may well be many cases where they would appreciate any form of assistance from any person who had something constructive to say.

The Chairman: I think it is fair to say that our position has been to look a bit askance at what we may conclude or what might be suggested to us as being the reaction of a board and what the result might be if this situation were permitted to go on. We have no guarantee of performance in the future.

Mr. McDonald: That is right, Mr. Chairman.

[Traduction]

qu'une période cinq ou dix ans, en comptant la prolongation, est insuffisante pour un accord de spécialisation, surtout lorsqu'il s'agit d'un nouveau projet.

Le président: Que pensez-vous du droit, conféré, en vertu du bill, à l'Administrateur de la politique et de la concurrence d'intervenir dans des opérations d'un organisme de réglementation créé en vertu d'une loi?

M. Skeoch: C'est une question assez délicate, Monsieur le président, et pour des raisons personnelles, je préfère ne pas faire de commentaires. J'agis en tant que conseiller dans un cas où intervient cette question et je préfère ne pas me prononcer. Je crois qu'il en va de même pour M. McDonald.

M. McDonald: J'ai eu connaissance de certaines questions où le bureau est intervenu avant les organismes de réglementation et je suppose que, comme tout autre parti assujéti aux décisions d'un tiers, il est capable de faire une bonne ou une mauvaise contribution. J'ai eu connaissance d'autres cas où de telles interventions se sont avérées constructives, à mon avis, du fait qu'elles fournissaient une autre opinion sur la pertinence de la politique de la concurrence relativement au problème dont était saisi l'organisme. La comparution de Télésat Canada devant le CRTC en est un exemple. Je crois que l'intervention du bureau a eu une incidence considérable sur la décision de la Commission dans ce cas-là.

Le président: Le comité, en étudiant la phase I, a dit que le ministre ne pouvait être mêlé à une guerre entre deux ministères du gouvernement parce que, ou bien l'organisme de réglementation ne remplit pas adéquatement ses fonctions, ou bien il n'a pas l'autorité requise en vertu de la loi qui l'a créé, pour pouvoir s'acquitter effectivement de ses fonctions. Dans ces deux cas, il suffirait de modifier le statut créant cette commission ou cet organisme et le problème serait réglé.

En cas d'incompétence ou de manque de sérieux des membres de l'office, qui ne rendraient pas entièrement compte de leurs responsabilités et de leurs obligations, ces dernières incomberaient alors au ministre. Pourquoi ajouter encore l'administrateur de la politique de la concurrence?

M. McDonald: Monsieur le président, est-ce que vous parlez de l'article 27.1?

Le président: Oui.

M. McDonald: J'espère qu'avec le temps ces interventions se feront le plus souvent sur une base constructive. En général, les questions que doivent régler ces organismes de réglementation sont extrêmement complexes, et je pense que dans bien des cas, leurs membres seraient heureux de se faire aider par certaines personnes qui auraient des éléments constructifs à apporter.

Le président: Il me paraît honnête de dire que notre position a été de considérer avec une certaine méfiance nos propres conclusions, ou ce que l'on pourrait nous présenter comme étant la réaction d'un office, et les conséquences que pourrait entraîner cette situation, si on la laissait se poursuivre. Rien en nous garantit de bons résultats pour l'avenir.

M. McDonald: En effet, monsieur le président.

[Text]

Senator Connolly (Ottawa West): I suppose we should observe, Mr. Chairman—and I suppose it is the case—that the law, whatever its state might be, is going to bind the regulatory authority, in any event. The regulatory authority has to take cognizance of the law. Whether or not the Competition Policy Advocate should intervene in a case in which there are going to be regulations prescribed, the law is there and, presumably, the regulatory authority would take cognizance of it.

The Chairman: When you say the law is there, you mean in the event that Bill C-13 becomes law?

Senator Connolly (Ottawa West): I am trying to visualize the clause in Bill C-13 with which we are concerned.

Mr. Cowling: Mr. McDonald has said that it has been helpful in some instances to have the Director of Investigation and Research, as he is still called, appear before these tribunals and give his views. However, he cannot make the decision. He simply makes representations, and he can call evidence, but it is the board itself that makes the decision in the end.

What the committee was objecting to in an earlier report, I believe, was the overlapping of the two pieces of legislation; that is to say that a regulated industry might be subject to prosecution under the Combines Investigation Act—not only to having the competition advocate appear before its board and make representations, but it might be subject to prosecution, notwithstanding that it was a regulated industry, under section 32, or some other section.

Senator Connolly (Ottawa West): And perhaps even more precisely notwithstanding the fact that the regulating authority imposed certain conditions on that company for its operation.

Mr. Cowling: That is right, and the suggestion in the Bill seems to be that the competition advocate operating, of course, either through the courts or through the board would have an opportunity to second-guess the wisdom of decisions made by these other regulatory tribunals. That is the thing that this committee was objecting to.

Mr. McDonald: I may have misunderstood Senator Hayden. Regulated industries now, of course, are subject to prosecution if they go beyond the limits of what Chief Justice McRuer set out, for example, in the Canadian Breweries case, subject to the ambiguities that may exist in that statement.

Mr. Cowling: Except that it has never happened.

Mr. McDonald: No, but I believe there is a preliminary inquiry underway at the present time involving that issue, and of course industries are still governed by that case as being the law. With regard to section 4.5, I agree it does go further, and it is, I gather, an attempt to say that the regulating body ought to take the objectives of competition policy as set out in this bill into account in making regulatory decisions so that they make them in the least restrictive possible manner. That is the basic thrust of the legislation.

[Traduction]

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Monsieur le président, il me semble juste de souligner que la loi, sous quelle que forme que ce soit limiterait de toute façon les pouvoirs de l'organisme de réglementation. Ce dernier doit connaître les dispositions qui le régissent. Que l'administrateur de la politique de la concurrence ait ou non à intervenir dans un cas où des règlements seront prescrits, l'organisme de réglementation aura simplement à consulter la loi pour le savoir.

Le président: Quand vous parlez de loi, vous évoquez l'éventualité où le bill C-13 entrerait en vigueur?

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): J'essaie de savoir de quel article du Bill C-13 il est maintenant question.

M. Cowling: M. McDonald a dit que dans certains cas, il était utile que le Directeur des enquêtes et des recherches, comme on l'appelle encore, comparaisse devant ces tribunaux pour donner son point de vue. Cependant, il ne peut pas prendre de décision. Il présente simplement des observations et des preuves, mais en fin de compte, c'est l'office qui tranche.

Dans son rapport précédent, le Comité déplorait je crois le chevauchement des deux mesures législatives; c'est-à-dire qu'une industrie réglementée pourrait faire l'objet de poursuites aux termes de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, et que non seulement l'administrateur de la concurrence comparaitrait devant son office pour présenter ses observations, mais de plus elle pourrait faire l'objet de poursuites, aux termes de l'article 32 ou d'une autre disposition, malgré qu'elle soit une industrie réglementée.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Et peut-être même, plus précisément nonobstant le fait que l'organisme de réglementation ait imposé certaines conditions à son fonctionnement.

M. Cowling: C'est exact, et d'après le bill, il semble que l'administrateur de la concurrence, agissant naturellement par l'intermédiaire des tribunaux ou de l'office, aurait la possibilité de réévaluer le bien-fondé des décisions prises par ces autres tribunaux de réglementation. C'est cela que ce Comité dénonçait.

M. McDonald: Sénateur Hayden, je n'avais pas bien compris. Naturellement, actuellement, les industries réglementées font l'objet de poursuites si elles dépassent les limites que le juge principal McRuer a déterminées, par exemple dans l'affaire les *Brasseries du Canada*, et compte tenu des ambiguïtés qui peuvent exister dans la décision.

M. Cowling: Sauf que la chose ne s'est jamais présentée.

M. McDonald: Non, mais je crois savoir qu'il y a actuellement une enquête préliminaire en cours sur cette question, et évidemment, les industries sont encore assujetties à cette décision qui fait force de loi. En ce qui concerne l'article 4.5, je pense aussi qu'il va plus loin que cela; c'est me semble-t-il une façon de dire que l'organisme de réglementation devrait tenir compte des objectifs de la politique de la concurrence, ainsi qu'ils sont définis dans ce projet de loi, pour prendre des décisions en matière de réglementation, de sorte qu'elles exer-

[Text]

Senator Laird: But what is really dangerous is that it creates competition between two departments.

Mr. McDonald: Well, yes, I suppose it may lead to that, senator.

The Chairman: And what it does too is amend the statute creating the regulatory body by the competition bill.

Mr. Cowling: That is right, because it says in paragraph (2)(b) of section 4.5 on page 5 of the bill:

(b) the regulating agency is expressly empowered,
And the emphasis is on "expressly"—

—by or pursuant to an Act of Parliament or of the legislature of a province, to regulate the conduct in the manner in which it is being regulated and has expressly directed its attention to the regulation of the conduct,

Mr. McDonald: Those are very difficult words to apply in practice. I agree entirely with what you say. I do think, if I recall Chief Justice McRuer's statement in the Canadian Breweries case, that it is not all that dissimilar from the language he used, but that is one of the difficulties of using that judgment.

Mr. Cowling: I agree, but I think there are limits. Regulated industries might not feel entirely comfortable with the McRuer test as a complete insulation from combines legislation, and therefore some kind of codified exemption might be necessary. Whether the one is 4.5 is the right one or not is for somebody else to decide.

The Chairman: We should note that "regulating agency" is defined to include an agency created not only by the federal authority but by a provincial authority or a minister of the crown either in the right of Canada or of a province.

Senator Molson: And there could be just as great conflicts there, Mr. Chairman, as between two federal government departments. It is in fact, perhaps, more likely to happen.

The Chairman: So it looks pretty sweeping.

Mr. McDonald: I appreciate your concern, Mr. Chairman, that it is difficult to envisage just what the total impact of that section is going to be.

The Chairman: Well, it would help if it were not so sweeping.

Mr. McDonald: It would not be as difficult to figure out if it were not. I certainly agree with Mr. Cowling's point that there is some language in the proposed section that would be difficult to apply to an agency, and it is very difficult to predict just how it will be applied.

The Chairman: Would you not say that the language used brings into play, in governing the operations of the regulating agency, all the pertinent provisions of the competition bill?

[Traduction]

cent le moins de restrictions possible. C'est la portée essentielle de cette mesure.

Le sénateur Laird: Mais ce qui est vraiment dangereux, c'est que cela établit une concurrence entre deux instances.

M. McDonald: Oui, cela pourrait en effet aller dans ce sens, sénateur.

Le président: Et de plus, cela modifie le texte législatif qui établit l'organisme de réglementation par le bill sur la concurrence.

M. Cowling: C'est exact, parce qu'à la page 5 du projet de loi, l'alinéa 4.5(2)b) stipule ce qui suit:

b) . . . qui l'a expressément habilitée à cette fin; et
le terme «expressément» est important . . .

b) l'organisme de réglementation a expressément voulu réglementer l'activité et l'a fait conformément à la loi fédérale ou provinciale qui l'a expressément habilitée à cette fin;

M. McDonald: Ce sont en pratique des termes très difficiles à appliquer. Je suis tout à fait d'accord avec ce que vous dites. Si je me souviens de la déclaration du juge en chef McRuer dans l'affaire les *Brasseries du Canada*, il utilisait presque les mêmes termes mais c'est justement l'une des difficultés que présente l'utilisation de cette décision.

M. Cowling: Je suis d'accord, mais je pense qu'il y a des limites. Les industries réglementées ne pourraient pas être tout à fait à l'aise avec la décision McRuer comme seul critère à l'épreuve des lois sur les coalitions, et il faudrait donc prévoir certaines exemptions codifiées. Qu'il s'agisse ou non de celles de l'article 4.5 quelqu'un d'autre devra en décider.

Le président: Nous devrions remarquer que la définition d'«organisme de réglementation» comprend un organisme créé non seulement par le Fédéral, mais aussi par les provinces, ou un ministre de la Couronne du chef du Canada ou d'une province.

Le sénateur Molson: Et, dans ce cas, monsieur le président, il pourrait y avoir des conflits aussi étendus qu'entre deux ministères fédéraux. Il y a peut-être même plus de chances qu'il s'en présente.

Le président: C'est donc trop général.

M. McDonald: Je comprends vos préoccupations, monsieur le président, mais il est difficile de déterminer quelles seront dans l'ensemble les répercussions de cet article.

Le président: Les choses seraient moins gênantes s'il n'avait pas une portée si générale.

M. McDonald: Dans ce cas, les choses ne seraient pas aussi difficiles. Je suis d'accord avec M. Cowling, l'article proposé contient des termes qu'il serait difficile d'appliquer à un organisme, et il est aussi très difficile de prévoir les modalités exactes de l'application de cette disposition.

Le président: Ne pensez-vous pas que les termes utilisés mettent en jeu toutes les dispositions pertinentes du bill sur la concurrence en régissant les activités de l'organisme de réglementation?

[Text]

Mr. McDonald: Well, it is quite a general reference. I suppose it could do that.

The Chairman: Professor Skeoch, I am respecting your request. I have not been asking you too many questions on this.

Dr. Skeoch: On this I am not very competent to say very much except one thing, and that is that what really bothers me about these boards is their proliferation and the fact that we are getting more and more of them, and the criteria on which they are to operate are becoming more and more difficult to be precise about.

The Chairman: You mean it is another extension of the bureaucracy.

Dr. Skeoch: Not only that, but it is another extension of rigidity in the economy. So what you really have is not market forces working so much as bureaucratic controls of one kind or another, and particularly when you get such concepts as cost, as if cost somehow or other emerged in a totally almost foreordained manner. Costs really should come out of the market system; they are not something that goes in; rather, they are something that comes out just as in the A & P case, their costs came out of some actions they took to increase the volume of their operation and get lower prices.

The Chairman: I was going to ask you a question arising out of that, but it may be a question that your reservation applies to. You can tell me if that is the case.

Do you think that adding the advocate and bringing him into the picture and defining his role and his rights breaks down those aspects you are critical of?

Dr. Skeoch: I don't think it is a substitute for having market forces, no. And I don't think the actions of the competition advocate constitute a sufficient offset to these market board operations. I was senior economist at the Canadian Wheat Board and we were concerned at that time to try to facilitate the operations of markets and not to try to control them. Boards can work both ways, but there is a sort of insidious tendency for them to become more and more controllers, and more and more taking things such as cost as if they were something to be fed into the system. They say, "Well, our costs have gone up and so our prices have to go up." There is no such necessity; costs may go up and it may very well be that prices should not go up. If the supply is sufficiently elastic, you will get less produced; if it is highly inelastic, you won't get any reduction in output at all, or no significant reduction. The late Professor Innis used to say, "Don't pay any attention to cost, as if it had an independent existence, because it is really just a statement of the aspirations of the producer who would like to get this back." In other words, anybody who goes into business would like to get his costs back but there is no guarantee that he should or that he will. And once you start establishing boards that say costs shall be determined as cost plus, particularly—

The Chairman: But yet you have the reverse of the proposition I put to you a while ago, that courts, in interpreting such situations, should look at the reverse end, too. That is, they

[Traduction]

M. McDonald: C'est une référence très générale, mais vous avez peut-être raison.

Le président: Monsieur Skeoch, J'accède à votre demande. Je ne vous ai pas posé trop de questions à ce sujet.

M. Skeoch: A cet égard, je ne me sens pas très en mesure de dire grand-chose, sauf que ce qui me gêne vraiment à propos de ces offices, c'est leur prolifération, et le fait qu'il y en ait de plus en plus, et qu'il devient de plus en plus difficile de déterminer les critères selon lesquels ils doivent fonctionner.

Le président: Vous voulez dire que cela constitue une autre expansion de la bureaucratie?

M. Skeoch: Pas seulement cela, mais c'est une nouvelle source de rigidité pour notre économie. Ce qu'il y a en réalité ce n'est pas tant des forces qui s'exercent sur le marché, mais plutôt des contrôles bureaucratiques de toutes sortes, notamment lorsqu'il est question de coûts, comme si ces derniers émergeaient d'une manière presque entièrement prédéterminée. Les coûts devraient en fait être extérieurs au marché, et non l'inverse; comme dans l'affaire de A & P, les coûts proviennent de certaines mesures prises pour étendre le volume des opérations, et obtenir des prix moindres.

Le président: Je vais vous poser une question à ce sujet, mais il se peut que votre exception s'y applique. Vous me direz si tel est le cas.

Pensez-vous qu'en faisant intervenir l'administrateur, en définissant son rôle et ses droits, cela supprime les difficultés que vous avez soulevées?

M. Skeoch: Je ne pense pas que cela remplace les forces du marché, et je ne pense pas que les initiatives de l'administrateur de la concurrence constitue une compensation suffisante aux activités de ces offices de commercialisation. J'étais économiste principal à l'Office canadien du blé, et à l'époque, nous voulions faciliter les activités du marché plutôt que d'essayer de les contrôler. Les offices peuvent fonctionner dans ces deux sens, mais il y a une tendance incertaine où selon laquelle ils deviennent de plus en plus portés sur le contrôle, et de plus en plus, ils s'attachent aux coûts, par exemple, comme s'il s'agissait de les intégrer au système. Ils pensent que si les coûts sont augmentés, les prix doivent suivre la même tendance. Cela n'est pas toujours vrai; les coûts peuvent augmenter sans que les prix en fassent autant. Si l'offre est suffisamment souple, il y aura une production moins importante; si elle est extrêmement rigide, il n'y aura pratiquement aucune réduction de la production ou elle sera très minime. Feu le professeur Innis avait l'habitude de dire qu'il ne fallait pas faire attention au coût comme s'il avait une existence indépendante, parce qu'en fait c'est simplement une expression des aspirations du producteur qui voudrait le récupérer. En d'autres termes, tout homme d'affaires aimerait récupérer ses coûts, mais il n'a aucune garantie que les choses se passeront nécessairement ainsi. Si vous commencez à créer des offices qui disent que les coûts seront déterminés comme étant des coûts, plus en particulier...

Le président: Mais il y a aussi le cas inverse de celui que je vous ai présenté il y a un instant, puisque dans l'interprétation de telle situation, les tribunaux devraient aussi, considérer le

[Text]

should not lean against business that is seeking to operate without loss by attempting to recover all its costs.

Dr. Skeoch: It depends on what they do to try to recover their costs. If they get together with their fellows and say, "Let's not sell below. Let all of us agree not to sell below."

The Chairman: Well, that is a direct or positive action on their part in violation of some price fixing provisions.

Dr. Skeoch: But if they want to introduce new technology and various things of that sort in order to get costs down, certainly they should be encouraged.

The Chairman: Or if they want to merge?

Dr. Skeoch: If they want to merge and the merger achieves something in the way of superior economic performance, yes. But not just merge.

The Chairman: If it enables them to operate without loss?

Dr. Skeoch: Well, if they just get together and merge instead of forming a price agreement, I cannot see any net advantage in that from the point of view of society. In other words, if the only result of the merger is to enable them to control the market and not to achieve any economies, then what you are really doing is getting a permanent price agreement in some of these cases, and I am not all that keen about that as a possible alternative. So that my concern is the points Mr. McDonald has been talking about, and the rest of you. These probably are of considerable significance, but as an economist what really bothers me most is this expansion. Whenever anything goes wrong with an industry, somebody comes up and says, "Well, let us set up a board to control it."

I had one graduate student do a thesis for me on broilers. As you know, these had provincial agencies. He studied the cost curves for these in the different provinces. The ones that put in broiler controls, immediately they put in the controls the cost curve flattened out. In the other provinces where there was no control, the cost curve continued to decline. Then you ran into the difficulty that the fellows in the uncontrolled areas were trying to ship broilers into the other provinces, and you got into all sorts of complications.

But it did underline quite dramatically the effect of price control on costs. When you took the pressure off costs, costs tended to flatten out; when you left the pressure on costs, they tended to go down. You cannot generalize that and say it is going to go on forever, because there is a certain minimum level of costs for anything. That is obvious. But nonetheless you should leave it to the market to try to sort these things out.

I agree that you have to do something about certain sectors where you have violent fluctuations in price. Something has to be done to smooth them out.

Mr. Cowling: Monopolies.

[Traduction]

cas contraire. En d'autres termes, ils ne devraient pas s'en prendre aux entreprises qui essaient de fonctionner sans perte en tâchant de récupérer tous leurs coûts.

M. Skeoch: Cela dépend de ce qu'elles font pour essayer de récupérer leurs coûts, si elles s'entendent ou non avec leurs confrères pour décider de ne pas vendre à bas prix.

Le président: Oui, c'est là une mesure directe ou évidente de leur part qui viole certaines dispositions sur les ententes collusives.

M. Skeoch: Mais si elles veulent introduire de nouvelles technologies et toutes sortes de mesures de ce genre pour baisser les coûts, il faudrait sans doute les encourager.

Le président: Ou si elles veulent fusionner?

M. Skeoch: Si elles veulent fusionner, réalisant ainsi un meilleur rendement économique, oui, mais pas autrement.

Le président: Mais si cela leur permet de fonctionner sans perte?

M. Skeoch: Si elles s'entendent pour fusionner au lieu d'atteindre un accord sur les prix, je ne vois pas l'avantage que cela peut avoir du point de vue de la société. En d'autres termes, si la fusion leur permet uniquement de contrôler le marché sans réaliser d'économies, ce qui se passe en fait, c'est l'obtention d'un accord permanent sur les prix dans certains cas, et je ne suis pas du tout en faveur de cela comme solution possible. De cette manière, j'ai les mêmes préoccupations que celles dont vous parliez, ainsi que M. McDonald. Ils ont probablement une importance considérable, mais en tant qu'économiste, ce qui me gêne le plus c'est cette expansion. A chaque fois que quelque chose va mal dans un secteur industriel, quelqu'un propose d'établir un office pour le contrôler.

Un de mes étudiants en études supérieures faisait sous ma direction une thèse sur les poulets à rôtir. Comme vous le savez, des offices provinciaux en étaient chargés. Mon étudiant étudiait les courbes des coûts dans ce domaine dans les différentes provinces. Celles qui instaurent des contrôles avait immédiatement des courbes négligeables en matière de coûts. Dans les autres, où il n'y avait pas de contrôle, la courbe des coûts marquait un fléchissement continu. Puis, il y a eu le problème des exploitants des régions non assujetties aux contrôles qui tentaient d'expédier des poulets à griller dans les autres provinces, ce qui posait toutes sortes de complications.

Mais cette situation a souligné très dramatiquement les conséquences des contrôles sur les coûts. Quand on cessait d'exercer une pression sur les coûts, ceux-ci avaient tendance à se stabiliser; si on la maintenait, ils avaient tendance à baisser. On ne peut généraliser et prétendre qu'il en sera toujours ainsi, parce que toute chose suppose un minimum de coûts. Cela ne fait aucun doute. Néanmoins, on devrait s'en remettre aux lois du marché du soin de décider.

J'admets que vous deviez intervenir dans les secteurs où les prix subissent de grandes fluctuations. Il faut faire en sorte de les atténuer.

M. Cowling: Il faut réglementer les monopoles.

[Text]

Dr. Skeoch: Well, I am not sure that regulations really control monopolies very effectively.

Senator Cook: Professor, what you say is that we should really be directing our attention to cutting down on the number of boards rather than increasing them.

Dr. Skeoch: That would be an enormous contribution.

The Chairman: Except that it is not directly related to this bill.

Senator Cook: I am speaking about the Advocate being able to intervene, if you like, into the regulated industries, because it is clearly established that if you look at a set of facts from one point of view you can come to one conclusion; if you look at the same set of facts from another point of view you can come to a different conclusion. For example, take a man 30 years of age: a 15-year-old looks upon him as old; a 70-year-old looks upon him as young; but he is still only 30 years of age. That is the sort of thing that happens with these boards.

The Chairman: Could you go ahead, professor?

Dr. Skeoch: I think for the rest of the first section on page 11 I have really reviewed it. Going on to page 12, then, this is where Mr. McDonald has more of the details at his fingertips, but under the first heading we say:

With regard to mergers, monopolization and joint monopolization, most of the tests or judgmental criteria set out in Bill C-13 are meaningless by themselves. The types of facts referred to in the sections can be good or bad, depending on the case. The central question is the functional use made of the information. By what standards is the information to be assessed?

Mr. Cowling: But you cannot provide for that, really, in the bill, can you?

Dr. Skeoch: I do not see why not. I have no difficulty. I am not a lawyer. I am an economist so I can say that. We drafted some legislation on this, you know.

Mr. Cowling: I wonder how that does that.

Dr. Skeoch: This, you know, is for a board. It is to be directing a board as to what it should consider.

Mr. Cowling: As opposed to a court.

Dr. Skeoch: Yes.

Mr. McDonald: There is a difficulty, Mr. Cowling, of course, concerning the generality of the standards. That was also discussed at some length in the report. The view that was expressed there was that it was better to pay attention to the overall direction, than to comforting detail that might be pointing in the wrong direction. In our legal system we are used to a number of very general tests in some areas where it is difficult to be more precise and to be accurate. Lawyers are used to tests like that of the "reasonable man" to determine whether we are negligent, or the test in an unjust enrichment context of whether something is "unjust or against conscience". These are tests that our courts apply every day in

[Traduction]

M. Skeoch: Eh bien, je ne suis pas sûr que les règlements soient efficaces pour contrôler les monopoles.

Le sénateur Cook: Professeur, vous semblez prétendre que nous devrions vraiment nous efforcer de réduire le nombre des commissions plutôt que de les augmenter.

M. Skeoch: Ce serait un énorme progrès.

Le président: Sauf que cela n'est pas directement lié à ce bill.

Le sénateur Cook: Je veux dire que l'Administrateur devrait être vraiment habilité à intervenir auprès des industries réglementées, car il est prouvé que si l'on envisage un ensemble de faits sous un certain angle, on ne peut en arriver qu'à une seule conclusion: sous un autre éclairage, celle-ci est différente. Ainsi, prenons l'exemple d'un homme de trente ans: un adolescent de 15 ans le trouve vieux alors qu'un vieillard de 70 ans le trouve jeune et il s'agit toujours de même homme. Voilà qui illustre comment les opinions sur ces commissions peuvent différer.

Le président: Pourriez-vous poursuivre, professeur?

M. Skeoch: Je crois avoir tout dit au sujet du reste du premier article qui figure à la page 11. Passons ensuite à la page 12 qui traite d'un sujet sur lequel M. McDonald est bien documenté. Sous la première rubrique, on peut lire:

En ce qui concerne les fusions, les monopoles et les monopoles conjoints, la plupart des critères d'évaluation ou de décisions contenus dans le bill C-13 sont dépourvus de sens. Les circonstances énumérées dans ces articles peuvent être bonnes ou mauvaises, selon le cas. La question fondamentale concerne l'utilisation véritable qu'on fait des renseignements recueillis. Il s'agit de savoir selon quelles normes ils seront évalués.

M. Cowling: A vrai dire, on ne peut les prévoir dans le bill, n'est-ce pas?

M. Skeoch: Je ne vois pas pourquoi. Selon moi, cela ne pose aucun problème. Je ne suis pas avocat, je suis économiste, et c'est ce qui me permet de dire cela. Ce n'est pas la première loi que nous rédigeons ce sujet, vous savez.

M. Cowling: Je me demande comment cela pourrait se faire.

M. Skeoch: Cette disposition, vous savez, s'adresse à une commission. Elle vise à orienter celle-ci.

M. Cowling: Par opposition à un tribunal.

M. Skeoch: Exactement.

M. McDonald: Évidemment, Monsieur Cowling, cela pose un problème: celui de la généralité des normes. Voilà un autre point qui a été longuement étudié dans le rapport. On a jugé qu'il valait mieux s'attacher à donner une direction générale plutôt que de s'intéresser à un détail rassurant susceptible de fourvoyer. Dans notre système judiciaire, nous recourons à un certain nombre de critères très généraux dans les cas où il est difficile d'être précis et exact. Les avocats ont l'habitude de se fonder sur l'exemple de l'«homme raisonnable» pour déterminer s'il y a eu négligence, ou de se baser sur une situation où il y a eu enrichissement indu pour déterminer s'il y a eu injustice ou si c'est une question de conscience. Il existe des critères que

[Text]

areas where the facts are within relatively common experience, and they can do it.

If we are told that in this field the most precise criteria that can really be stated and yet be accurate are those that are set out and explained in the *Dynamic Change* report and find their way into those discussion drafts, then maybe that is the best we can do. If the type of analysis and the types of evidence that are necessary to make those judgments are not within the common experience of judges or lawyers, then perhaps courts are not the best bodies to conduct that analysis.

The Chairman: Surely, not another board, not after what Dr. Skeoch has said.

Mr. McDonald: Well, the courts, especially in the United States, have grappled or attempted to grapple with precisely those concepts. Anti-trust analysis by the United States Supreme Court in the merger field, particularly, and also in the monopoly field, since the *General Dynamics and Marine Bancorporation* decision in that court illustrates use of these general principles. But even going back further, you can find traces of the same type of functional analysis in the *Procter & Gamble-Clorox* decision in the late sixties; *Columbia Steel* in 1948; the *United Shoe* decision. You can see the courts grappling with those functional tests. Now they may not use quite the same words used in the *Dynamic Change* report, but they are not all that dissimilar to those words. That is true especially with the more recent decisions. In effect they have said to the Department of Justice, "We are no longer going to continue to decide whether mergers are good or bad by concentration ratios and reference to static structural tests. We will not do it any more." And so you find that, for the first time since the merger amendments of 1950, the Department of Justice has lost a merger decision in the U.S. Supreme Court. I am not sure that it has won one since before *General Dynamics*.

My point is that the tests are general, but I do not think they are impossible to work with, even if they cannot be refined any more. The next question, I guess, is whether you ought to have a judge with his background and abilities trying to conduct that analysis and use that evidence, or whether you should have some other type of institutionalized decision-maker. Opinions vary considerably on that issue, of course. You have judges on both sides of that question, and lawyers on both sides as well. It is a difficult one.

Senator Connolly (Ottawa West): You are speaking generally to an option as to whether the board or court decides it, in this discussion.

Mr. McDonald: Both issues, Senator Connolly. First, what are the appropriate tests.

Senator Connolly (Ottawa West): That is right, because you say there is no guidance for the board; so there would be no guidance in the bill for the court either.

[Traduction]

nos tribunaux appliquent et peuvent appliquer quotidiennement quand les faits sont relativement courants.

Si l'on prétend que dans le cas qui nous occupe, les critères les plus précis qui peuvent être invoqués, tout en étant justes, sont ceux qui sont définis et expliqués dans le rapport intitulé *Évolution dynamique* et dans ces mémoires, nous ne pouvons peut-être pas faire mieux. Si les analyses et les preuves qui inspirent ces décisions excèdent la compétence normale des juges ou des avocats, peut-être les tribunaux ne sont-ils pas les organismes les plus indiqués pour effectuer ces analyses.

Le président: Vous n'allez pas proposer une autre commission après ce que M. Skeoch nous a dit.

M. McDonald: Incidemment, je sais que les tribunaux, notamment aux États-Unis, ont essayé de s'en tenir à ces principes, à preuve les décisions rendues par la Cour Suprême dans les affaires *General Dynamics* et *Marine Bancorporation* à la suite de l'enquête qui devait déterminer si les fusions et surtout les monopoles constituaient des coalitions. Si vous vous reportez plus loin en arrière, vous pouvez trouver des exemples de ce même genre d'analyse fonctionnelle. Notamment dans l'affaire *Procter and Gamble-Chlorox* vers la fin des années soixante, de la *Columbia Steel* en 1948, et de la *United Shoe*. Les tribunaux se sont alors montrés très jaloux de ces critères fonctionnels. A l'heure actuelle, ils n'utilisent pas les mêmes termes, mais leur vocabulaire n'est pas tellement différent. Cela est particulièrement vrai dans le cas des jugements les plus récents. En effet, les juges ont déclaré au ministère de la Justice qu'ils n'accepteraient plus de décider si les fusions étaient préjudiciables ou non en mesurant le degré de concentration des entreprises visées et en se référant à des critères structurels statiques. Ils se sont montrés décidés à ne plus le faire. Ainsi, pour la première fois depuis les modifications apportées en 1975 aux dispositions concernant les fusions, le ministère de la Justice a perdu un jugement en Cour suprême dans une affaire de fusion. J'ignore s'il a gagné une telle cause depuis l'affaire de la *General Dynamics*.

J'admetts que les critères sont généraux, mais je ne crois pas qu'ils soient inapplicables et ce, même si l'on ne devait pas les affiner. La question suivante, je crois, porte sur la question de savoir si cette enquête devrait être menée par un juge compétent en la matière en s'appuyant sur ces preuves, ou si elle devrait plutôt être confiée à un autre organe de décision institutionnalisé. Naturellement, les opinions varient considérablement à ce sujet. Il y a des juges et des avocats qui soutiennent les deux thèses. La question n'est pas facile à trancher.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): De façon générale, il s'agit de se demander si la décision doit être prise par une commission ou par un tribunal, n'est-ce pas?

M. McDonald: Cette question comporte deux volets, sénateur Connolly. D'abord, il faut se demander sur quels critères la décision doit s'appuyer.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): C'est exact, car vous prétendez qu'aucune directive n'est donnée à la commission; il n'y aurait donc pas non plus de directive dans le bill, si l'on optait pour un tribunal.

[Text]

Mr. McDonald: That is correct.

Senator Connolly (Ottawa West): May I say, without being challenging to you, that Professor Skeoch said it is possible to put something in the bill that will give guidance to a board or court, as the case may be. Have you any suggestions for such guidance?

Mr. McDonald: Well, the functional criteria, to which Professor Skeoch was referring, are those of real cost economies and artificial restraints that we suggest should be placed in the legislation—suggested in the *Dynamic Change* report.

The discussion drafts are obviously not perfect. The Department of Justice people would go through them, and no doubt some improvements can be made. But the basic point that was being made here is that the tests that should be placed directly into the legislation are the functional tests defining what you are trying to do with the information, what is your objective, rather than simply listing the types of information you may look at which creates incidentally, perhaps, the impression that there ought to be a number of orders dealing in detail with the factors listed, for example, in section 31.71(4), which is the merger section.

The Chairman: It appears that “functional criteria” is a very flexible phrase.

Mr. McDonald: It is indeed.

The Chairman: Therefore it should be more suitable for the determinations in regard to mergers, monopolizations, et cetera, than the recitals they have in the bill. Someone arrives at a lot of facts. How do you wrestle with them? The facts may not be constant.

Mr. McDonald: That is precisely the point we are trying to make in the brief. I could not agree more with what you have just said.

The Chairman: Apparently I have hit it on the nose.

Senator Connolly (Ottawa West): You refer to proposals for amendments in the *Dynamic Change* report, which is not the document that we have before us. Did the officials who drafted this legislation have those ideas or suggestions before them when they produced the draft of this bill?

Mr. McDonald: The *Dynamic Change* report was available; and, of course, it was in the public domain at that time; so they were as able to read it as anyone else.

Mr. Lewis: Mr. Chairman, on this point, just prior to the Senate committee commencing its study of Bill C-42—which I believe was in the middle of 1976—Mr. Robert Bertrand, who, I believe, was assistant Deputy Minister, Competition Policy, at the time and the Director of Investigation and Research, personally advised me of the existence of the Skeoch study report and recommended that I obtain a copy. He also said that he would send me one, which he did. So I am quite sure that

[Traduction]

M. McDonald: C'est exact.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Sans vouloir vous contredire, puis-je ajouter que M. Skeoch a dit qu'il était possible d'inclure dans le bill une disposition qui servirait à orienter les décisions de la commission ou du tribunal, selon le cas. Avez-vous des suggestions à cet égard?

M. McDonald: En ce qui concerne les critères fonctionnels, auxquels le professeur Skeoch faisait allusion, ce sont ceux qui permettent d'établir qu'il y a l'économie réelle de coûts et les mesures restrictives artificielles dont nous avons dit qu'elles devraient être inclus dans la loi. Je veux parler des propositions contenues dans le rapport intitulé *Évolution dynamique*.

Les recommandations ne sont évidemment pas parfaites. Les fonctionnaires du ministère de la Justice pourraient les réviser et certainement y apporter certaines améliorations. Mais le principal argument invoqué ici était que les critères qui devaient être inclus directement dans la loi devaient être fonctionnels, c'est-à-dire qu'ils devraient définir les objectifs et l'utilisation des renseignements recueillis, plutôt que de simplement énumérer ceux qui peuvent faire l'objet d'une enquête, ce qui incidemment donnerait peut-être l'impression qu'il doit y avoir un certain nombre d'ordonnances se rapportant spécifiquement à tous les facteurs énoncés, par exemple, dans le paragraphe 31-71(4), qui porte sur les fusions.

Le président: Il me semble que l'expression «critères fonctionnels» est très souple.

M. McDonald: Elle l'est en effet.

Le président: Par conséquent, mieux que la simple énumération que nous avons dans le bill, elle devrait permettre de déterminer ce qui constitue une fusion ou un monopole. Il peut se présenter toute une série de circonstances; comment en juger? Les faits ne sont pas toujours les mêmes.

M. McDonald: C'est précisément le point de vue que nous essayons de faire valoir dans ce mémoire. Je ne saurais mieux appuyer ce que vous venez de dire.

Le président: Apparemment, je suis tombé juste.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Vous parlez des propositions d'amendements contenues dans le rapport intitulé *Évolution dynamique*, et non du document que nous avons devant nous. Les fonctionnaires qui ont rédigé ce projet de loi avaient-ils pris connaissance de ces idées ou de ces suggestions?

M. McDonald: Le rapport intitulé *Évolution dynamique* existait et, évidemment, il était public à cette époque; les rédacteurs étaient donc autant en mesure de le lire que quiconque.

M. Lewis: Monsieur le président, permettez-moi d'ajouter un mot dans la même veine. Juste avant que le comité sénatorial ne commence son étude du bill C-42 qui, je crois, a été déposé au milieu de 1976, M. Robert Bertrand, qui était à l'époque sous-ministre adjoint à la politique de la concurrence et directeur de l'équipe chargée d'enquêter sur ce sujet, m'a personnellement fait part de l'existence du rapport Skeoch et m'a suggéré de m'en procurer un exemplaire. Il m'a également

[Text]

the department officials were quite aware of the existence of this report.

Mr. McDonald: There is no question that they are thoroughly familiar with the report.

Senator Connolly (Ottawa West): The point, then, so far as we are concerned, is that they paid very little attention to it—at least, to this aspect of it.

The Chairman: This book is entitled *Dynamic Change and Accountability in Canadian Market Economy*. It is noted at the bottom:

Proposals for a Further Revision of Canadian Competition Policy by an Independent Committee appointed by the Minister of Consumer and Corporate Affairs.

This is the report which you, professor, and Mr. McDonald prepared. I gather from your statement here today, and the various points to which you have referred, that there are many areas in here that you recommended but which have not been incorporated in the bill.

Dr. Skeoch: That is true. As a matter of fact, in the Blue Book that accompanied Bill C-42, they claim that Bill C-42 was based on the *Dynamic Change* report. I was leaving on vacation when that came out, and I cancelled my vacation and wrote my comments on Bill C-42 in which I said that whatever else it might be, it was not based on the *Dynamic Change* report.

The Chairman: That is how I came to receive your letter on the morning of the day on which I was going to speak on our report.

Dr. Skeoch: I think it is partly a matter of different interpretation and partly, I think, of pressures they have to respond to that we did not have to respond to, of course. We were an independent committee and we wrote what we wished to say. I think they are under pressure and they interpret that pressure to require them to do certain of these things.

One of the major pressures is this demand for more specific criteria: "Give us more specific criteria. Do not leave us with this generalization," which, as Mr. McDonald says, is not all that strange. You can trace it in some of the recent discussions in America, in the more sophisticated cases in the United States, and so on.

I suppose it is a sort of compromise that they have come up with, and it is a compromise that we do not like in its fundamental aspects. Perhaps I could just go on:

It is conceivable that the drafters of Bill C-13 agree with the functional criteria we outlined in the *Dynamic Change* report, but the "efficiency" defence suggests a rejection of the central concept of dynamic change.

That is the thing. We, in the report, believe that you cannot appraise things just in terms of efficiency, because efficiency takes current goods and current costs, and that sort of thing.

[Traduction]

dit qu'il m'en enverrait un, ce qu'il a fait. Je suis à peu près sûr que les fonctionnaires du ministère en connaissaient l'existence.

M. McDonald: Il ne fait aucun doute qu'ils le connaissaient parfaitement.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Il semble donc, en ce qui nous concerne, qu'ils y aient très peu porté attention, du moins sur ce point précis.

Le président: Ce rapport est intitulé: *Évolution dynamique et responsabilité dans une économie de marché au Canada*. Il est sous-titré ainsi:

Propositions pour une nouvelle révision de la politique de concurrence au Canada, par un Comité indépendant désigné par le ministre de la Consommation et des Corporations.

C'est le rapport que vous et M. McDonald avez rédigé. Je crois comprendre, d'après la déclaration que vous avez faite aujourd'hui et d'après les divers points que vous avez soulevés, que vous avez fait un certain nombre de recommandations qui n'ont pas été incluses dans le bill.

M. Skeoch: C'est exact. En tout état de cause, les auteurs du Livre bleu qui accompagnait le bill C-42 prétendaient que ce bill était fondé sur le rapport intitulé *Évolution dynamique*. Je devais partir en vacances quand il a été publié et j'ai annulé mes projets pour écrire mes observations sur ce bill, observations dans lesquelles j'ai affirmé qu'en toute certitude, ce bill n'était pas basé sur le rapport intitulé *Évolution dynamique*.

Le président: C'est là que j'ai reçu votre lettre, soit le matin même où je devais prendre la parole au sujet de ce rapport.

M. Skeoch: Je pense que c'est en partie une question de différence d'interprétation, et également je crois de pressions qu'ils subissent et que nous n'avions pas bien entendu. Notre comité était indépendant et nous avons dit ce que nous souhaitions dire. Je pense qu'ils sont sous pression et qu'ils se sentent tenus de faire certaines choses.

Une des contraintes les plus importantes porte sur la demande de critères plus spécifiques: «Donnez-nous davantage de critères spécifiques. Ne nous laissez pas avec des généralités», laquelle comme M. MacDonald l'a dit, n'est pas inaccoutumée. Elle a été formulée au cours de discussions récentes tenues en Amérique, et dans les cas les plus complexes aux États-unis, etc.

Je crois qu'il s'agit d'un type de compromis auquel ils ont pensé, et dont nous n'aimons pas les données fondamentales. Peut-être pourrais-je continuer:

Il est concevable que les rédacteurs du projet de loi C-13 soient d'accord avec les critères fonctionnels que nous avons décrits brièvement dans le rapport sur *l'évolution dynamique* mais la défense de la «rentabilité» pourrait laisser croire à un rejet du concept-pivot de l'évolution dynamique.

Voilà ce qu'il en est. Quant à nous, dans le rapport, nous croyons que nous ne pouvons pas évaluer les choses uniquement en termes de rentabilité car la rentabilité prend en

[Text]

Efficiency is important, but it is not a sufficient test. Much more important efficiency is sort of equivalent to what economists call "static economies of scale." You can achieve certain economies by operating on a larger scale, and so on. But this is not really what public policy should worry so much about as change. How do you promote change? At the rate the world is changing today, we cannot just continue to turn out buttoned shoes more efficiently, or anything of that sort. We have to produce new products by new methods, distribute them by new methods, and so on. The whole world is becoming an integrate market.

The Chairman: It has to be innovative.

Dr. Skeoch: Yes, absolutely. So we do not like such concepts as "short run efficiency," "static economies of scale," and that sort of thing, enshrined as the relevant criteria in the legislation.

Mr. Cowling: The trouble is, professor, not being an economist I have difficulty in seeing any great distinction between efficiency, as a test, and real cost economies, as you are suggesting. You are saying that efficiency is a bad one and real cost economies is a good one. You mentioned another one: static—

Dr. Skeoch: Static economies of scale.

Mr. Cowling: ... obviously implying there is an important distinction between static economies of scale, in your lexicon, and real cost economies, which you recommend in your report.

Dr. Skeoch: Let me just elaborate a little on real cost economies. You could write a book on it. A real cost economy is any method of producing something that is preferred by buyers. I do not care whether it is consumers, industrial buyers or anyone else. If you come out with a new product, and if it is preferred over the present product, then that constitutes a real cost economy. In other words, you are satisfying the needs of consumers, or of industry, more effectively than you were before. That is, you cannot fit things like new products into something called efficiency. You can talk about producing newsprint more efficiently perhaps, if you do not change the product, and you say, "Well, we will have faster or wider machines," or whatever you are going to use, and that is significant and important; but the much more important thing is the entrepreneurial function, of doing things in a different way, and in a way that satisfies people's needs. Whether it is more efficient or not I have no way of knowing.

The Chairman: You are not referring to doing things in a different way just for the sake of being different.

Dr. Skeoch: No. The idea is to satisfy people better. In other words, is a colour TV set more efficient in any way than a

[Traduction]

considération les marchandises et les frais courants ainsi que d'autres données de ce type. La rentabilité est importante mais ce n'est pas une épreuve suffisante. Beaucoup plus important que la rentabilité est l'équivalent de ce que les économistes appellent les «économies d'échelle statiques». Nous pouvons arriver à certaines économies d'échelle en produisant à plus grande échelle, etc. Mais c'est à vrai dire, ce qui devrait préoccuper moins ceux qui élaborent les politiques que le changement. Comment peut-on promouvoir le changement? Au rythme où le monde évolue à l'heure actuelle, on ne peut pas se borner à produire avec plus d'efficacité ce dont on a plus besoin. En fait, il faut produire de nouvelles marchandises en utilisant des méthodes nouvelles, assurer leur distribution par des méthodes nouvelles, etc. Le monde est devenu un marché intégré.

Le président: Il faut innover.

M. Skeoch: A tout prix. Ainsi, nous n'aimons pas les concepts de «rentabilité à court terme» et «économies d'échelle statiques» car selon nous ils ne sont pas appropriés dans la loi.

M. Cowling: L'ennui, Monsieur c'est que sans être économiste, j'ai quelque peine à voir une différence importante entre la rentabilité, en tant que critère, et les économies de coût réel comme vous le suggérez. Vous dites que la rentabilité est mauvaise et que les économies de coût réel sont bonnes. Vous en avez mentionné une autre: les économies statistiques—

M. Skeoch: Les économies d'échelle statiques.

M. Cowling: ... manifestement, il doit y avoir une différence importante entre ces économies dans votre jargon, et les économies de coût réel que vous recommandez dans votre rapport.

M. Skeoch: Permettez-moi de vous parler un peu plus des économies de coût réel. On pourrait écrire un livre à leur sujet. Une économie de coût réel est toute méthode qui consiste à produire quelque chose qui obtient la préférence des acheteurs. Peu importe que ce soit celle des consommateurs, des acheteurs du secteur industriel, ou n'importe qui d'autre. Si vous arrivez sur le marché avec un nouveau produit, et si on le préfère à celui qui s'y trouve déjà, voilà ce qui constitue une économie de coût réel. En d'autres termes, vous satisfaisiez les besoins des consommateurs, ou de l'industrie, plus efficacement que vous ne le faisiez avant. Donc, c'est-à-dire qu'on ne peut rapprocher certaines choses comme les nouveaux produits de ce que l'on appelle la rentabilité. On peut dire qu'on produit du papier journal de façon plus rentable peut-être, si vous ne changez pas le produit, et vous dites, «nous allons nous équiper de machines plus rapides et plus importantes» ou peu importe les machines que vous utiliserez, voilà qui est important. Mais plus important encore est l'esprit d'entreprise qui consiste à faire les choses de façon différente et d'une façon qui comble les besoins du public. Que ce soit plus rentable ou non, je ne peux le savoir.

Le président: Vous ne parlez pas de faire les choses différemment juste pour le seul fait de les faire différemment.

M. Skeoch: Non. L'idée de base est de mieux satisfaire les besoins des gens. En d'autres termes, un poste de télévision

[Text]

black and white set? I do not know. This is the sort of question you cannot answer. You cannot appraise most of these significant things. I think Schumpeter was right when he said that the competition that matters is the new method, the new product, the new system of doing things. It is not just doing what we are doing now in a more efficient way. He called it "the gale of creative destruction." That is rather a dramatic way of putting it, but it is what happens. New things sweep away old products and old methods of doing things. To an economist there is a very real difference between real cost economies and dynamic change, on the one hand, and efficiency and static economies of scale on the other. I am not saying the other is totally unimportant; I am just saying that if you are grading them in some way, dynamic change is, historically speaking, what has brought about industrial change, growth, expansion, and so on.

The Chairman: You say efficiency is overrated as a yardstick.

Dr. Skeoch: Yes. It is not a sufficient goal for public policy. I would say that quite strongly.

We deal on page 13 with what we consider to be the serious defects of the specialization agreement section. I do not know whether you want to ask any more questions on mergers, monopolization and joint monopolization?

Perhaps I should say something in passing about oligopoly and conscious parallelism. These are nice sounding phrases, you know, and I could tell you about the kinked oligopoly demand curve, and about how that analysis goes, and you would learn another expression, though I do not know how much more.

Oligopoly, as such, I think, should not be a matter of concern as regards public policy except under certain very limited circumstances. The fact that you may get something called conscious parallelism of pricing should not really be surprising. In the first place it is probably not as close as it looks, because you have to distinguish between quoted prices and transaction prices. Transaction prices have been the subject of a number studies done, for example, by Neal and Thorpe. I myself have recently finished a study having to do with steel prices over an extended period of time, when quoted prices remained absolutely constant, yet transaction prices, based on invoices, went up and down depending upon the degree of utilization of capacity. At nearly full capacity the quoted prices did not change but transaction prices actually went above the base price level. When there was a lot of excess capacity, on the other hand, the transaction prices went below that level, even though the quoted prices remained unchanged.

So this matter of conscious parallelism of prices has been challenged on the grounds that transaction prices do not portray the same degree of rigidity as quoted prices. Much more fundamental, however, is the fact that under oligopoly, oligopolists will not subject to joint supervision or joint control the dynamic variables; that is, the variables that have to do

[Traduction]

couleur est-il en fait plus efficace que sa réplique en noir et blanc? Je ne sais pas. C'est précisément le type de question auquel on ne peut répondre. On ne peut pas évaluer la plupart de ces éléments importants. Je crois que Schumpeter avait raison lorsqu'il disait que la vraie concurrence consiste en l'élaboration de nouvelles méthodes, de nouveaux produits, d'un nouveau système. Il ne s'agit pas simplement de faire ce que nous faisons à l'heure actuelle de façon plus efficace. Il a d'ailleurs appelé ce phénomène «la brise de la destruction créatrice». C'est une façon un peu exagérée de le formuler, mais c'est ce qui se passe actuellement. Les nouveautés balaient les anciens produits et les anciennes méthodes. Pour un économiste, il y a une très grande différence entre les économies de coût réel et l'évolution dynamique d'une part et l'efficacité et les économies d'échelle invariables d'autres parts. Je ne dis pas que l'autre méthode n'a aucune importance; je dis simplement que si vous évaluez ces phénomènes, l'évolution dynamique est, historiquement parlant, à l'origine de la révolution industrielle, de la croissance, de l'expansion, etc.

Le président: Mais vous dites que l'efficacité est surévaluée.

M. Skeoch: Oui. Ce n'est pas un objectif suffisant par rapport à l'intérêt public. J'insiste là-dessus.

À la page 13, nous traitons de ce que nous considérons être les lacunes graves que présente la partie sur les accords de spécialisation. Je ne sais pas si vous voulez poser des questions supplémentaires sur les fusions, les monopoles et les monopoles conjoints?

Je devrais peut-être parler au passage des situations oligopolistiques et du parallélisme conscient. Ce sont des expressions bien enveloppées qui sonnent bien, et je pourrais même vous parler de la courbe de demande oligopolistique et l'analyser, ce qui vous permettrait d'apprendre une expression supplémentaire, mais sans plus.

En tant que tel, l'oligopole ne devrait pas, je crois, relever de l'intérêt public, sauf dans certaines circonstances très limitées. Le parallélisme conscient de fixation des prix ne doit pas vraiment surprendre. Tout d'abord, il n'est pas aussi étroit qu'il le paraît, car il faut faire une distinction entre les prix cotés et les prix du marché. C'est-à-dire qu'ils ont fait l'objet d'un certain nombre d'études menées, par exemple, par Neal et Thorpe. J'ai récemment terminé une étude sur l'évolution des prix de l'acier pendant une période assez longue; les prix cotés sont demeurés absolument constants tandis que les prix du marché, établis en fonction des factures, augmentaient et diminuaient selon le degré d'utilisation des capacités existantes. Si la quasi-totalité des capacités était utilisée, les prix cotés ne changeaient pas, mais les prix du marché dépassaient le prix de base. Par contre, lorsque les capacités étaient excédentaires, les prix du marché tombaient en deça de ce niveau, bien que les prix cotés demeuraient inchangés.

C'est ainsi que le parallélisme conscient des prix a été contesté, parce que les prix du marché ne reflétaient pas le même degré de rigidité que les prix cotés. Mais ce qui est encore plus fondamental c'est que, en situation d'oligopole, les oligopolistes ne se soumettent pas à la surveillance conjointe et ne veulent pas contrôler conjointement les variables dynami-

[Text]

with investment, new technology, new systems of distribution, advertising programs or things of this sort. You are almost inevitably going to get, if you are producing identical products, or very close substitutes, prices that are very close to one another. It is not the similarity of the prices that matters, it is the level of the prices. In other words, it is one thing to have a price for a commodity at a dollar a unit, but quite another thing to have it at 80 cents a unit, and whether you get down to 80 cents a unit or not depends on—what? It will depend upon whether you introduce new technology or new methods of distribution, or whether you advertise more effectively. So far as the evidence goes that has been turned up in the course of studies made in this area, these are the things that oligopolists will not subject to joint control. As a matter of fact, in Germany, years ago, they had to introduce the cartel system, in terms of which the government said, "You all have to sell through the same selling agency, and you all have to have these other controls;" because, left to themselves, they kept breaking away from the controlled, identical prices.

I am not nearly as worried as some people seem to be, and as the legislation seems to be, about oligopolistic behaviour. Professor Fellner, who was at Berkley, and then at Yale, has developed this very fully in his book "Competition Among the Few." It is the dynamic elements that the oligopolists refuse to bring under control that bring about the lowering of these prices.

In other words, you may, as I say, get identical prices; but at a lower level, or at a pretty identical level, transaction prices indicate that they are not identical. This is what you have to keep your eye on.

How are the dynamic variables handled? If a group of oligopolists get together and agree that they will control their investment, agree that they will not introduce new technology and agree that they will not distribute to any new retail or wholesale system, then I think you have to take a pretty hard look at them. This is where the dynamic variables are brought under control, and at that stage you have to intervene; but you do not find that out by any of the criteria set out in this legislation, which are too much concerned with appearances and not enough with substance.

The Chairman: Of course, "conscious parallelism" as an expression, is high sounding, confusing, and to some may be terrifying; but what it really means, as you have expressed it, is simply the retention of control over elements that might be described as being the dynamic elements in the manufacture of a product, for instance.

Dr. Skeoch: Many people, when they speak of parallelism are referring to prices, and do not worry about the dynamic elements at all. They think it is sufficient to condemn the structure. In other words, they say that the oligopolistic structure is bad because it gives you conscious parallelism of prices. When you have few sellers, you do not have to be anything but unintelligent if you do not realize that you cannot sell at a higher price than the other fellow if he is selling the same product or a very closely substitutable product.

[Traduction]

ques, c'est-à-dire, les variables qui concernent les investissements, les nouvelles techniques, les nouveaux systèmes de distribution, les émissions publicitaires, etc. Vous obtiendrez presque inévitablement, si vous fabriquez des produits identiques ou presque, des prix qui seront très proches les uns des autres. Ce n'est pas la similarité des prix qui importe, mais le niveau des prix. En d'autres termes, on ne peut pas comparer le prix d'une denrée à un dollar l'unité et une autre à 80 cents l'unité; si vous abaissez votre prix à 80 cents l'unité, de quoi cela dépend-il? Cela dépendra des nouvelles techniques ou des nouvelles méthodes de distribution que vous utiliserez ou des programmes publicitaires qui seront plus efficaces. D'après le indices qui ont été recueillis dans toutes les études menées dans ce domaine, ce sont là les éléments que les oligopolistes ne soumettront pas au contrôle commun. En fait, l'Allemagne devait accepter, il y a des années, le système des cartels, au sujet duquel le gouvernement a déclaré: «Pour vendre vos produits, vous devrez passer par le même organisme de vente et vous soumettre à tous ces contrôles», car, laissés à eux-mêmes, ils ne respectaient plus les prix identiques contrôlés.

Je ne me fais pas beaucoup de soucis, contrairement à certains autres, et aux auteurs de ce texte législatif, sur le comportement oligopolistique. Cette thèse a été étudiée à fond par le professeur Fellner, qui a enseigné à Berkeley puis à Yale, dans son ouvrage théorique intitulé «Competition Among the Few». Ce sont les éléments dynamiques que les oligopolistes refusent de soumettre au contrôle qui provoquent la réduction de ces prix.

En d'autres termes, les prix peuvent, comme je l'ai dit, être identiques; mais à un niveau inférieur, ou à un niveau quasi identique, les prix du marché indiquent qu'ils ne sont pas identiques. Voilà ce que vous devez surveiller.

Que deviennent les variables dynamiques? Si des oligopolistes se rassemblent et acceptent de contrôler leurs investissements, de ne pas introduire de nouvelles techniques et de ne distribuer leurs produits ni aux détaillants ni aux grossistes, je crois qu'il faut faire très attention. C'est à ce stade-ci que les variables dynamiques sont contrôlées et qu'il faut intervenir; mais vous ne pourrez pas le découvrir grâce aux critères qui figurent dans ce texte législatif qui se préoccupe trop de la forme et pas assez du fond.

Le président: La notion de «parallélisme conscient» est troublante et, pour certains, peut être terrifiante; mais, en somme, cela équivaut, comme vous l'avez dit, à une rétention du contrôle d'éléments qui pourraient être considérés comme étant les éléments dynamiques qui entrent dans la fabrication d'un produit, par exemple.

M. Skeoch: Beaucoup de gens, lorsqu'ils parlent de parallélisme, pensent aux prix et ne tiennent pas du tout compte des éléments dynamiques. Ils pensent qu'il est suffisant de condamner l'organisation du marché. Autrement dit, ils déclarent que l'oligopole est répréhensible parce qu'il en résulte un parallélisme voulu des prix. Lorsqu'il y a peu de vendeurs, il faut être dépourvu d'intelligence pour ne pas se rendre compte qu'on ne peut pas vendre à un prix plus élevé qu'un concurrent qui vend un produit identique ou semblable.

[Text]

As I say, that is not a matter that I feel is worthwhile worrying about in public policy. What is worthwhile worrying about are the dynamic variables being brought under control, and if they are, that is an artificial restraint that can be struck down. You have to identify the dynamic variables in each oligopolistic situation, and I do not know how you specify them in a piece of legislation.

Senator Connolly (Ottawa West): You certainly could not say that in the legislation.

Dr. Skeoch: That the dynamic variables must not be brought under control?

Mr. Cowling: Senator Connolly is saying it would be hard to define.

Dr. Skeoch: It is hard to define them but people recognize them in individual cases. In the United States they have a wealth of industry studies which we do not have. There is an aluminium industry study, a shoe machinery study, and many others. I have a whole shelf of these. Each one of them really explores the dynamic variables and suggests strategic change such as, instead of renting can-closing machines, they might give the user the option of buying them.

The Chairman: You do not include cost in the dynamic variables.

Dr. Skeoch: Not cost per se. Cost is an end result. Cost is not something that you include.

The Chairman: Would it not be sufficient to refer to all the variable elements in the production and sale of a product?

Dr. Skeoch: Well, I think that may be one way to go about it. Personally I like the nice round ring of "dynamic variables".

The Chairman: People may say, "Well, what are dynamic variables?" Could you say that it was every element which enters into the price and sale of a product, excluding cost?

Dr. Skeoch: It has to do with so many things that it is very hard to specify in detail. It includes anything that influences the desirability of the product for a buyer. In other words, a manufacturer may decide to give you a little more elaborate car than you are getting at the moment. That is what happened to Henry Ford's Model T car and what, in fact, finished the Model T was not a cheaper car but a more expensive car which was brought out. The demand for the Model T substantially declined. There was a dynamic change. Someone realized that they could produce a car that was different and that they could sell it, and they turned out to be right.

Senator Cook: The sale of cigarettes boils down to the way you can package them or you might have 30 cigarettes in a package instead of 20 or something of that nature?

[Traduction]

Comme je le dis, je ne pense pas qu'il vaille la peine que les pouvoirs publics se préoccupent d'une telle question dans la politique qu'ils adoptent. En fait, il vaut la peine de se préoccuper des variables dynamiques qui sont contrôlées car dans ce cas, il s'agit d'une restriction artificielle qui peut être supprimée. On doit déterminer les variables dynamiques dans chaque situation oligopolistique; je ne vois pas comment on pourrait le faire en définitive dans un texte législatif.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): On ne pourrait certainement pas le stipuler dans ce texte législatif-ci.

M. Skeoch: Stipuler que les variables dynamiques ne doivent pas être contrôlées?

M. Cowling: Le sénateur Connolly dit qu'il serait difficile de les définir.

M. Skeoch: Il est difficile de les définir, mais les gens les reconnaissent dans des cas particuliers. Aux États-Unis, les industries ont effectué un grand nombre d'études à ce sujet; tel n'est pas le cas chez nous. Il y a le cas de l'industrie de l'aluminium, celui d'une fabrique de chaussures, et de nombreux autres. J'ai tout un rayon plein de ce genre d'études. Chacune explore effectivement les variables dynamiques et favorise des changements de tactiques: ainsi, plutôt que de louer des scelleuses de conserves, l'utilisateur aurait la possibilité de les acheter.

Le président: Les variables dynamiques ne tiennent pas compte du coût.

M. Skeoch: Pas du coût en soi, qui est un résultat final; le coût n'est pas un élément que vous incluez.

Le président: Ne serait-il pas suffisant de mentionner tous les éléments variables du processus de production et de vente d'un produit?

M. Skeoch: Je pense que ce serait une façon de procéder. Personnellement, J'aime bien le concept de «variables dynamiques».

Le président: Mais il est possible que les gens demandent en quoi consistent les variables dynamiques? Pourriez-vous dire qu'il s'agit de tous les éléments qui influent sur le prix et la vente d'un produit, à l'exclusion du coût?

M. Skeoch: Elles sont liées à de si nombreux éléments qu'il est très difficile de les préciser. Elles englobent tout élément qui incite l'acheteur à acheter le produit. Autrement dit, un fabricant peut décider de vous offrir un modèle de voiture un peu plus recherché que celui qui est en vente actuellement. C'est ce qui est arrivé au modèle T d'Henry Ford, et en fait ce n'est pas une voiture moins coûteuse que le modèle T qui l'a évincé du marché, mais une voiture plus coûteuse. La demande pour les modèles T a diminué sensiblement, il y a eu un changement dynamique. Un fabricant s'est rendu compte qu'il pouvait fabriquer une voiture différente et en assurer l'écoulement, et il s'est avéré qu'il a eu raison.

Le sénateur Cook: La vente de cigarettes se ramène donc à la façon dont vous pouvez les mettre en paquet; vous pourriez avoir trente cigarettes dans un paquet au lieu de vingt ou quelque chose de ce genre?

[Text]

Dr. Skeoch: If the consumer wants to buy it, or if industry wants to do something in a different way or have a different system of distribution, then I think it is desirable that they should be permitted to do so.

Mr. Lewis: I would just like to remark for the record that last week Senator Hayden, our chairman, suggested a better name for "conscious parallelism", and would be "subconscious parallelism". This morning we tried to improve upon it, and I suggested "subconscious parallelism". Mr. Cowling topped that and suggested we should call it "subliminal parallelism".

Dr. Skeoch: You certainly have to take account of what the other seller is doing so far as price goes, but, as I say, I do not regard that as a really significant element. The really significant elements for public policy are the dynamic elements, and if you start getting agreement on those, then I think you have to look at the oligopoly pretty hard.

Mr. McDonald: Could I ask my colleague a question, Senator Hayden?

The Chairman: Yes.

Mr. McDonald: Would it help to define a "dynamic variable" as any force that could operate to alter the size or relative positions of firms in the market?

Senator Connolly (Ottawa West): Would you say it again very slowly?

Mr. McDonald: Can a "dynamic variable" be reasonably defined as any force that could operate to alter the size or the relative positions of firms in the market?

The Chairman: I think you would have to add "excluding cost".

Dr. Skeoch: Cost could be an end result. I do not know.

The Chairman: Would you find some people who would argue that cost is a factor?

Dr. Skeoch: Oh, it is.

The Chairman: Then they would say the next step in it would be a dynamic variable.

Dr. Skeoch: You alter your costs by doing various things. You do not necessarily reduce them, you may increase them. You may find that by increasing costs you can make a product more attractive as in the case of the automobile.

The Chairman: In that case the cost would not be a dynamic variable.

Dr. Skeoch: Not the cost, but the change that underlies it.

Senator Cook: Could we get "a reasonable man" in there somewhere?

Mr. McDonald: That is the only thing we have left out.

Mr. Cowling: I thank Mr. McDonald for his suggestion, but I think what it comes down to, and really what you gentlemen are saying, is that the businessman has complained that there

[Traduction]

M. Skeoch: Si le consommateur veut l'acheter, ou si l'industrie veut procéder différemment ou avoir un système de distribution différent, à mon avis il est souhaitable qu'on soit autorisé à le faire.

M. Lewis: J'aimerais simplement faire observer, pour qu'il en soit fait mention au procès-verbal, que la semaine dernière, le sénateur Hayden, notre président, a proposé un meilleur nom pour «parallélisme conscient»; il s'agirait de «parallélisme subconscient». Ce matin, nous avons essayé d'améliorer cette expression et j'ai proposé «parallélisme subconscient». M. Cowling a fait une meilleure proposition et il a parlé de «parallélisme subliminal».

M. Skeoch: Vous devez certainement tenir compte de ce que fait l'autre vendeur en ce qui concerne les prix mais, comme je l'ai dit, je ne pense que ce soit là un élément réellement important. Les éléments réellement importants pour l'élaboration de la politique des pouvoirs publics, sont les éléments dynamiques et si on arrive à s'entendre à ce sujet, vous devrez étudier attentivement la question de l'oligopole.

M. McDonald: Puis-je poser une question à mon collègue, sénateur Hayden?

Le président: Oui.

M. McDonald: Pourrait-on définir une «variable dynamique» comme toute force pouvant contribuer à modifier l'importance ou les positions relatives des entreprises sur le marché?

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Pourriez-vous répéter lentement?

M. McDonald: Peut-on définir une «variable dynamique» comme toute force pouvant contribuer à modifier l'importance ou les positions relatives des entreprises sur le marché.

Le président: Je pense que vous devriez ajouter «à l'exclusion du coût».

M. Skeoch: Le coût pourrait être un résultat final. Je ne sais pas.

Le président: Y aurait-il des gens qui soutiendraient que le coût est un facteur?

M. Skeoch: Sans aucun doute.

Le président: Puis ils diraient qu'il s'agirait ensuite d'une variable dynamique.

M. Skeoch: Vous modifiez vos coûts en prenant diverses mesures. Vous ne les réduisez pas forcément, il est possible que vous les accroissiez. Vous constaterez peut-être qu'en accroissant vos coûts de production, vous pouvez rendre un produit plus attrayant, comme dans le cas de l'automobile.

Le président: Dans ce cas-là, le coût ne serait pas une variable dynamique.

M. Skeoch: Pas le coût, mais le changement sous-jacent.

Le sénateur Cook: Pouvons-nous y introduire «une formule raisonnable»?

M. McDonald: C'est la seule chose que nous ayons omise.

M. Cowling: Je remercie monsieur McDonald de sa proposition, mais je pense que ce que vous dites tout se réduit au fait que les hommes d'affaires se sont plaints de l'insuffisance de

[Text]

is not enough precision and enough detail and they cannot ascertain whether a given type of conduct would or would not come under this. What you are saying is they would be better off to sacrifice that ascertainability and have vaguer standards in the law itself and they should have confidence that the board will do the right thing. I think that is really all you can say.

Dr. Skeoch: More than that. I would just say that the participation of the businessman in the proceedings of the board should be broader than they are in court proceedings. In other words, you are probably not prepared to go the Swedish route at the present time of having a negotiation system. However, when I suggested in my criticism of Bill C-42, that there should be a joint learning process, I meant it.

When I do an industry study, the first thing I have to do is talk to the people in the industry and find out what their concerns and difficulties are. You cannot do it by just looking at some statistics. You have to go into it in greater depth. I think if we could have a joint learning process period, and you could get advance clearance, for example. We have some reservations about the advance clearance procedures of the sort that we suggested in the report rather than the ones that are included in Bill C-13. This would help in that regard also.

Senator Connolly (Ottawa-West): Then it always concerns over the restrictive respect of the bill even when you are talking about advance rulings or consultation. There is always an attempt to control, to organize and to specify down to almost the last detail.

Dr. Skeoch: That is the weakness in anti-trust legislation. Our industrial legislation, generally, does tend to be negative—we tell people what they cannot do instead of trying to discuss what they can do and what will be more positive. It is going to be very difficult. We have in a sense two pieces of legislation here. One with the per se offences, if we want to call them that, and then on the other hand you have this other area that we have been concerned with where it is impossible in advance to say that price discrimination is bad; that mergers are bad; that monopolies are bad; and so on. It is not a question of “bad”. What you should do is refer these things for analysis rather than challenge them. I do not know whether that is going to be very helpful.

As a matter of discussion, we want to find out what is involved here. The number of cases that you can just condemn outright is going to be virtually zero. There is that basic difficulty. There is no two ways about—it tends to be negative and prohibitive.

In order to try to get away from that the Swedes have gone to the other extreme of negotiation, and if they do not like the results of the negotiation, they do not have to do anything, but the situation may be made public and if it is serious enough, prices can be fixed and if they wish to go further than that, the

[Traduction]

détails et du fait qu'ils ne peuvent pas savoir si un comportement donné serait ou non assujéti à ces dispositions. En fait, vous voulez dire qu'il serait plus avantageux pour eux de sacrifier le moyen de s'assurer de leur position quant à l'application de la loi, et de prévoir des critères plus imprécis dans la loi elle-même, et qu'ils devraient plutôt croire que la Commission prendra les mesures appropriées. Je pense que c'est tout ce que nous pouvons réellement dire.

M. Skeoch: Nous pouvons aller plus loin. Je voudrais simplement dire que les hommes d'affaires devraient pouvoir participer davantage aux délibérations de la Commission qu'ils ne peuvent le faire dans le cas des audiences des tribunaux. Autrement dit, vous n'êtes probablement pas disposé, à l'heure actuelle, à suivre l'exemple des Suédois, en instituant un régime de négociation. Toutefois, lorsque dans ma critique du bill C-42, j'ai proposé que toutes les parties en cause soient informées, je ne blaguais pas.

Lorsque j'étudie une industrie, la première chose à faire consiste à parler aux membres de cette industrie pour découvrir leurs inquiétudes et leurs difficultés. Quelques statistiques ne sauraient vous fournir ces renseignements. Vous devez faire une étude plus approfondie. Je pense que nous pourrions avoir une période d'information et que vous pourriez notamment obtenir des autorisations préalables. Nous avons des doutes quant aux procédures d'autorisation préalable du genre que vous proposez dans le rapport, au lieu de celles qui sont prévues dans le bill C-13. Cela serait utile à cet égard également.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): L'aspect restrictif du projet de loi nous préoccupe toujours, même si vous préconisez la consultation ou une réglementation préalable. On essaie toujours de contrôler, d'organiser et de préciser les derniers détails.

M. Skeoch: C'est bien la faiblesse des lois anti-trust. Nos lois industrielles tendent généralement à être négatives: nous disons aux gens ce qu'ils ne peuvent pas faire au lieu d'essayer de discuter de ce qu'ils peuvent faire, ce qui serait plus positif. J'entrevois beaucoup de difficultés. Nous avons pour ainsi dire deux aspects de la loi: d'une part, nous avons les infractions en soi, pour ainsi dire et d'autre part, il est impossible de dire à l'avance que la discrimination en matière de prix est mauvaise, que les fusions et les monopoles, etc. sont des choses aberrantes. Il ne sert à rien de dire qu'une chose est «mauvaise». Il faut au contraire analyser ces aspects au lieu de les rejeter. J'ignore si ce raisonnement nous sera d'une quelconque utilité.

Au cours des discussions, nous voulons savoir de quoi il s'agit. Le nombre de cas que vous pouvez condamner sans réserve est pour ainsi dire nul. Il y a cette difficulté fondamentale. Il n'y a pas deux façons d'envisager le projet de loi: il est à la fois négatif et prohibitif.

Pour éviter cette lacune, les Suédois ont adopté l'autre extrême en matière de négociation: s'ils ne sont pas d'accord avec les résultats de la négociation, ils ne sont pas tenus de faire quoi que ce soit, mais le public est informé des événements; si la situation s'aggrave, on peut fixer les prix et si la

[Text]

government can bring in some new legislation to change the tariffs.

Mr. Cowling: For many years that was the thrust of our legislation, was it not? Was that not Mackenzie King's idea of how the Restrictive Trade Practices Commission would operate? Now they are getting away from the kind of hearing and investigation that they used to have under those provisions, which are still in the Act. Are you suggesting that perhaps that might be an adequate way of dealing with the situation after all?

Dr. Skeoch: In Mackenzie King's time we did not have a Restrictive Trade Practices Commission, as you will recall. What he did have was this confidence in publicity in doing the job, which he also had in his labour board legislation. That is alright for some things. It obviously does not work for price agreements and things of that type.

The Chairman: Is there anything further we have not touched on?

Dr. Skeoch: I think we have touched on most of them, except the price discrimination clause. We have very serious reservations about adding the price differentiation clause on top of the price discrimination clause. My personal preference is to drop the price discrimination legislation altogether and get a whatever problems there might be from our misuse of power suggestion. As it stands, I think the great danger is that it will add to rigidity. As a matter of fact a distinguished lawyer, whose name you would all recognize if I mentioned it, said to me a few days ago that if they put that price differentiation clause in they will make price fixing a very easy thing to do. I think this is true.

I could go into some details about the cost concept they have put in as the basis for the justification, but I think perhaps we have gone on long enough. I did go into this in detail in the report. I think this will encourage rigidity, or as an alternative it will encourage vertical integration, either integration backwards or integration forwards, so that you do not encounter some of these price-making problems. We have a very strong feeling about this, and we would like to see the price differentiation clause eliminated. Probably that is a vain hope. If so, perhaps we should go back to what we had before, even though, in effect, it was not what might be considered as desirable.

The Chairman: I take it there are no further questions.

Senator Molson: Before we finish, I wonder if I could ask a general question of Professor Skeoch. We have discussed a lot of economic factors in connection with this legislation, and I know our job is concerned with Bill C-13, but I would just like to ask, with your permission, Mr. Chairman, if Professor Skeoch has any strong views on the economic effects of the atmosphere of what we have discussed as our restrictive or

[Traduction]

population veut pousser les choses plus loin, le gouvernement peut adopter une nouvelle loi pour changer les tarifs.

M. Cowling: C'était bien ce que stipulait notre loi pendant bien des années, n'est-ce pas? M. MacKenzie King n'a-t-il pas déterminé la façon dont la Commission d'enquête sur les pratiques restrictives du commerce devrait fonctionner? Nous nous éloignons actuellement de ce genre d'audition et d'enquête qu'on menait jadis aux termes des dispositions en question, qui figurent encore dans la loi. Pensez-vous que ce soit après tout une bonne façon d'aborder la question?

M. Skeoch: Autant que je m'en souviens, du temps de M. Mackenzie King, il n'y avait pas de Commission d'enquête sur les pratiques restrictives du commerce. Ce qu'il avait, par contre, c'était sa confiance, que la publicité réglerait le problème, confiance qu'il avait aussi à l'égard de sa loi sur la commission du travail. Cette pratique est acceptable dans certains cas seulement. Il est évident qu'elle ne peut s'appliquer à des accords sur les prix et à d'autres questions de ce genre.

Le président: Y a-t-il d'autres points que nous n'avons pas abordés?

M. Skeoch: Je pense que nous les avons presque tous abordés, sauf la disposition concernant la discrimination en matière de prix. Nous nous opposons fermement à ce que l'article sur la différenciation en matière de prix soit ajouté à celui qui porte sur les prix de vente discriminatoires. Personnellement, je préfère que nous supprimions toute la disposition concernant les prix de vente discriminatoires et que nous abordions les problèmes qui peuvent découler des abus que nous faisons de notre pouvoir. Les choses étant ce qu'elles sont, je pense que l'article en question risque de rendre le projet de loi plus rigide. Par ailleurs, un illustre avocat, dont vous reconnaissez tous le nom si je le mentionnais, m'a dit il y a quelques jours qu'il serait très facile de fixer les prix si l'on ajoutait la disposition sur la différenciation en matière de prix. Je crois qu'il a raison.

Je pourrais vous parler, en détail du principe du coût qui leur a servi de base pour en justifier l'insertion, mais je pense que nous en avons assez discuté. Dans le rapport, j'ai discuté en détail de cette question. A mon avis, cela ne peut qu'encourager la rigidité, l'intégration verticale, qu'il s'agisse d'une intégration vers l'arrière ou vers l'avant, de sorte que vous ne vous heurtez pas aux problèmes de la fixation des prix. Nous avons des idées bien arrêtées à ce sujet et nous aimerions que l'article sur la différenciation en matière de prix soit supprimé. C'est peut-être un espoir vain. Dans ce cas, nous devrions peut-être nous contenter de ce que nous avions auparavant, même si ce n'était pas ce que nous souhaitions.

Le président: Je pense qu'il n'y a pas d'autres questions.

Le sénateur Molson: Avant de terminer, je voudrais poser une question d'ordre général à M. Skeoch. Nous avons beaucoup parlé des facteurs économiques à propos de ce projet de loi, et je sais que notre travail consiste à étudier le bill C-13, mais je voudrais seulement demander, avec votre permission, Monsieur le président, si M. Skeoch connaît bien les effets économiques de notre politique restrictive ou négative sur les

[Text]

negative policy on our number one and number two problems of today, unemployment and inflation. Do you feel that our Canadian view of business in this framework has had any serious effect on these two things?

Dr. Skeoch: That is a very difficult question to answer in a short period of time, and even in a long period of time. I would say this much, that this sort of legislation tends to be medium-term and not short-term in its impact. If you build rigidities into a system, I think the whole adjustment process is made more difficult. Last November I gave a paper at a Conference Board meeting in Montreal, in which I talked about the significance of the mixed economy in relation to combines legislation and the performance of the economy. I could send you a copy of that paper, in which I elaborate somewhat on the question you have raised. I would have to say that a flexible, adaptable economy is likely to respond more effectively to the sort of problems of adjustment that we face, and presumably we would be somewhat better off if we did have such an economy. What contribution the legislation can make to that is, of course, another question. If I might, I could send you a copy of the paper.

Senator Molson: I would appreciate that.

Senator Cook: We would all like to have that. If you would be kind enough to send it to the committee, we would all appreciate having a copy of that.

Senator Lang: The Standing Senate Committee on Foreign Affairs has spent two years studying Canada-United States trade problems, not only the bilateral aspects but also the multilateral aspects. In view of the evidence we have been getting in those hearings, this type of legislation today has a sort of Alice in Wonderland quality about it. What I mean by that is that our problems in international trade seem to have resulted as much from lack of mergers and monopolies rather than the reverse, short runs, too much diversifications and so on. I should like to have your opinion, if you can give it, on whether there is any area of economic activity in Canada today that threatens, or may threaten, the public interest through competition that would warrant this piece of legislation.

Dr. Skeoch: Perhaps I should first say I think, as I said in the report, we probably need more mergers, more good mergers. Our merger activity has been much below, relative to the size of the country, that of Sweden; it has been about one-sixth of the level of merger activity in Sweden, and about one-half of the merger activity in the United States. However, I think we have to have what I call good mergers.

As to identifying any area in which the prohibitions of this report would contribute to superior performance, offhand I would have to say I do not know of any. There might be such, but I suspect we are more likely to improve our trade performance bilaterally and multilaterally by appropriate specialization arrangements, rationalization arrangements and things of

[Traduction]

deux grands problèmes de l'heure: le chômage et l'inflation. A votre avis, la façon dont nous envisageons les affaires au Canada a-t-elle pu avoir des conséquences graves sur ces deux aspects?

M. Skeoch: C'est une question à laquelle il est très difficile de répondre en peu de temps et même en beaucoup de temps. Je dirais que ce genre de loi est susceptible de produire un impact à moyen terme et non à court terme. A mon avis, l'adaptation se fait plus difficilement si l'on impose une certaine rigidité à un système. Au mois de novembre dernier, au cours d'une réunion à Montréal de la *Conference Board*, j'ai déposé un document dans lequel j'ai parlé du grand rôle que joue une économie mixte dans la loi relative aux enquêtes sur les coalitions et dans le rendement de l'économie. Je pourrais vous envoyer un exemplaire du document, dans lequel j'ai parlé de façon un peu détaillée des points que vous avez soulevés dans vos questions. Je dois dire qu'une économie souple nous permet de mieux résoudre les problèmes d'adaptation que nous connaissons; une économie de ce genre nous serait probablement quelque peu plus avantageuse. Le rôle que joue la loi à cet égard est naturellement une autre question. Si vous le permettez, je vous enverrai un exemplaire du document.

Le sénateur Molson: Je vous remercie beaucoup.

Le sénateur Cook: Nous aimerions tous en avoir un exemplaire. Nous vous saurions gré de bien vouloir l'envoyer au comité, car nous aimerions tous en avoir un exemplaire.

Le sénateur Lang: Le comité sénatorial des affaires étrangères a passé deux ans à étudier les problèmes des relations commerciales entre le Canada et les États-Unis, non seulement sous l'angle bilatéral, mais également multilatéral. Compte tenu des preuves que nous avons obtenues lors de ces auditions, ce type de loi revêt aujourd'hui un caractère irréaliste. Ce que j'entends par là, c'est que les problèmes auxquels nous faisons face dans le commerce international, semblent découler autant de l'absence de fusions et de monopoles que de l'inverse, des périodes de fabrication trop courte, de la trop grande diversification, etc. J'aimerais avoir votre opinion, si vous pouvez la donner sur la question suivante: Y a-t-il à l'heure actuelle au Canada un domaine du secteur économique qui menace, ou pourrait menacer, l'intérêt public par la concurrence et qui pourrait justifier cette mesure législative.

M. Skeoch: Je pourrais peut-être commencer par dire, comme je l'ai dit dans le rapport, que nous avons probablement besoin davantage de fusions, de meilleures fusions. Nos activités de fusionnement ont été bien inférieures, proportionnellement, à celles de la Suède par exemple. En effet, elles n'ont constitué qu'environ un sixième des fusions suédoises et à peu près la moitié des fusions américaines. Toutefois, il faut avoir ce que j'appelle de bonnes fusions.

Quant à nommer un secteur dans lequel les interdictions du présent rapport pourrait améliorer la production, je ne peux, au pied levé, vous en nommer aucun. Il y en a peut-être, mais je pense que nous visons davantage à améliorer notre rendement commercial bilatéralement et multilatéralement par des mesures appropriées de spécialisation, de rationalisation et

[Text]

that nature, rather than trying to break up existing structures. I do not know if that is an answer to your question. However, I would not want to offhand zero in on any one industry sector, because someone will say "Oh, Skeoch wants to break us up." This happened to me once previously. I was in Sweden and asked one of the people present, if they had legislation with respect to mergers. They had asked me to go over and speak regarding price discrimination. They said: "No, we are not worried about mergers; we want more mergers." I said: "What about monopolies?" The answer was: "No, no;" I said: "You do not have any monopolies?" The answer was: "Well, not very many. We have one in the cement industry, where 98 per cent of the output is controlled by one firm." I asked: "Are you not concerned about that?" They replied: "No, we are not." I then asked: "Why are you not concerned about it?" So this fellow thought about it for a while and said: "I think it does pretty well." So I had just arrived back at my hotel when the phone rang and a voice said: "I am the president of the cement company in Malmö. I understand that you consider that our company should be broken up." I said: "I am afraid someone gave you false information. I just wanted to know why everyone was so pleased with what you are doing; that is all." He said: "Come down and spend three or four days with us and we will explain it to you", which I did. So I do not wish to put myself in the position of having someone say I am recommending that they be broken up. Offhand, I am afraid, senator, I can only give you a quick response. My view generally is that it is in the area of specialization agreements, rationalization agreements, joint ventures and matters of that nature that an economy of our size probably has to move, rather than trying to break up the structures which now exist.

The Chairman: Dr. Skeoch, I wish to thank you very much for the submission you have made and the information you have given us. Mr. McDonald, I wish to thank you also for your contribution. We have very much enjoyed it and appreciate what you have said today. I hope the questions that we asked you found to be reasonably intelligent.

Dr. Skeoch: Yes, I found them challenging.

The Chairman: Thank you very much.

Dr. Skeoch: Thank you.

The committee adjourned.

[Traduction]

ainsi de suite, plutôt que d'essayer de briser les structures actuelles. Je ne sais pas si cela répond à votre question. Toutefois, je ne veux pas, au pied levé, polariser sur un secteur de l'industrie, parce que quelqu'un pourrait dire: «Skeoch veut nous démembrer». Cela m'est déjà arrivé. J'étais alors en Suède et ai demandé à une des personnes présentes, s'il y avait une loi sur les fusions. On m'avait demandé de parler de la discrimination des prix. On m'a dit: «Non, les fusions ne nous inquiètent pas; nous en voudrions davantage». J'ai répondu: «Et les monopoles?» La réponse a été: «Non, non». J'ai dit alors: «Vous n'en avez pas?». La réponse a été: «Non, pas beaucoup». Nous en avons un dans l'industrie du ciment, où 98 p. 100 de la production est sous le contrôle d'une seule entreprise. C'est alors que j'ai demandé: «Vous ne vous en inquiétez pas?» Ils ont répondu: «Non». «Pourquoi?» Ai-je questionné? Alors une des personnes présente a réfléchi un instant et m'a dit: «Je pense qu'il ne s'en tire pas mal». Je venais de rentrer à mon hôtel lorsque le téléphone a sonné et une voix m'a déclaré: «Je suis le président de la société de ciment de Malmö. J'ai entendu dire que vous considérez que notre société devrait être démembrée». J'ai répondu: «J'ai peur, que l'on vous ait donné une fausse information. Je voulais tout simplement savoir pourquoi tout le monde était si content de ce que vous faites, c'est tout». Il m'a dit: «Venez donc passer trois ou quatre jours avec nous et nous vous l'expliquerons». Ce que j'ai fait. Donc, je ne veux pas me retrouver dans la même situation. Au pied levé, je crains, sénateur, de ne pouvoir vous donner qu'une réponse rapide. Je pense que c'est vers le domaine des accords de spécialisation, de rationalisation, des entreprises en coparticipation, et que l'économie du Canada doit se diriger, plutôt que d'essayer de briser les structures actuelles.

Le président: Monsieur Skeoch, je tiens beaucoup à vous remercier du mémoire que vous nous avez présenté ainsi que des renseignements que nous vous avez fournis. Monsieur McDonald, je désire également vous remercier de votre contribution. Nous l'avons beaucoup appréciée. J'espère que les questions que nous vous avons posées ne vous ont pas paru trop bêtes.

M. Skeoch: Non, elles ont été stimulantes.

Le président: Merci beaucoup.

M. Skeoch: Merci.

Le Comité suspend ses travaux.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Printing and Publishing,

Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT*
Imprimerie et Édition,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

Professor Lawrence A. Skeoch;
Mr. Bruce C. McDonald.

M. Lawrence A. Skeoch, professeur;
M. Bruce C. McDonald.



Third Session
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la
trentième législature, 1977-1978

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

**Banking, Trade
and Commerce**

**Banques et du
commerce**

Chairman:
The Honourable SALTER A. HAYDEN

Président:
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Thursday, April 13, 1978

Le jeudi 13 avril 1978

Issue No. 34

Fascicule n° 34

Complete Proceedings on:

Bill C-18, intituled:
"An Act to amend the Anti-
Inflation Act and guidelines"

Délibérations complètes sur:

Le bill C-18, intitulé:
«Loi modifiant la Loi anti-
inflation et les indicateurs y afférents»

REPORT OF THE COMMITTEE

RAPPORT DU COMITÉ

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa West)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Hayden	(Colchester)
Hays	Sullivan
	Walker—(19)

**Ex officio members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable sénateur Salter A. Hayden

Vice-président: L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa-Ouest)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Hayden	(Colchester)
Hays	Sullivan
	Walker—(19)

**Membres d'office*

(Quorum 5)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,
April 12, 1978:

Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Hicks, seconded by the Honourable Senator Deschatelets, P.C., for the second reading of the Bill C-18, intituled: "An Act to amend the Anti-Inflation Act and guidelines".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Hicks moved, seconded by the Honourable Senator Deschatelets, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 5 avril 1978:

Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Hicks, appuyé par l'honorable sénateur Deschatelets, C.P., tendant à la deuxième lecture du Bill C-18, intitulé: «Loi modifiant la Loi anti-inflation et les indicateurs y afférents».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Hicks propose, appuyé par l'honorable sénateur Deschatelets, C.P., que le bill soit déferé au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, APRIL 13, 1978
(41)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

Bill C-18, An Act to amend the Anti-Inflation Act and guidelines.

Present: The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Macnaughton (*Deputy Chairman*), Cook, Desruisseaux, Lafond, Laird, McIlraith, Molson, Smith (*Colchester*) and Walker.(10)

Present but not of the Committee: The Honourable Senator Hicks.

Witnesses:

Department of Finance, (Fiscal Policy Division):

Mr. John Sargent, Director;

Mr. P. Grady.

Anti-Inflation Board:

Mr. Mark Jewett, Legal Counsel.

Following the opening statements, the Committee proceeded to the examination of the witnesses.

Following discussion and upon motion of the Honourable Senator Molson, it was resolved to report the said Bill without amendment.

At 10:15 a.m. the Committee proceeded to the next order of business.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Frank A. Jackson

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 13 AVRIL 1978
(41)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le document suivant:

Bill C-18, Loi modifiant la Loi anti-inflation et les indicateurs y afférents.

Présents: Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Macnaughton (*vice-président*), Cook, Desruisseaux, Lafond, Laird, McIlraith, Molson, Smith (*Colchester*) et Walker.(10)

Présent mais ne faisant pas partie du Comité: L'honorable sénateur Hicks.

Témoins:

Ministère des Finances, (Division de la politique fiscale):

M. John Sargent, directeur;

M. P. Grady.

Commission de lutte contre l'inflation:

M. Mark Jewett, avocat-conseil.

Après les déclarations préliminaires, le Comité entreprend l'examen des témoins.

Après discussion et sur motion de l'honorable sénateur Molson, il est décidé de faire rapport dudit bill sans amendement.

A 10 h 15, le Comité entreprend le sujet suivant de ses travaux.

ATTESTÉ:

REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, April 13, 1978

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce to which was referred Bill C-18, intituled: "An Act to amend the Anti-Inflation Act and guidelines" has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, April 12, 1978, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 13 avril 1978

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce auquel on a renvoyé le bill C-18, intitulé: «Loi modifiant la Loi anti-inflation et les indicateurs y afférents» a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 12 avril 1978, examiné ledit bill et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

Le président

Salter A. Hayden

Chairman

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, April 13, 1978

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-18, to amend the Anti-Inflation Act and guidelines, met this day at 9.30 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Salter A. Hayden (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we have before us this morning Bill C-18, to amend the Anti-Inflation Act and guidelines.

Mr. John Sargent, who is director, Fiscal Policy Division, Fiscal Policy and Economic Analysis Branch, Department of Finance, is here.

Would you come forward, Mr. Sargent? And if you have others with you, perhaps you would introduce them.

Mr. John Sargent, Director, Fiscal Policy Division, Fiscal Policy and Economic Analysis Branch, Department of Finance: Yes, Mr. Chairman, I have Mr. Patrick Grady with me, and Mr. Jewett from the Anti-Inflation Board. Mr. Jewett is general counsel for the Anti-Inflation Board and he is the officer most familiar with the legal aspects of the amendments.

The Chairman: Mr. Jewett, are you familiar with the debate and the objections that were made during the debate to some parts of this bill in the Senate on second reading?

Mr. Mark Jewett, General Counsel, Anti-Inflation Board: Yes, Mr. Chairman, I am.

The Chairman: Then I think we might as well start right in the middle. We were told by the mover, on second reading, that the provisions in relation to termination of the Anti-Inflation Act are to be found in clause 5 of the bill. Is that right?

Mr. Jewett: The reason why it is necessary to have the bill in place by April 14 is because of the provisions in clauses 5 and 6 of the bill. The bill itself does not specify the date of April 14 for the reason that the act ends as of December 31, 1978, but we are getting out by what we call phased de-control. Now, control is imposed by the regulations, so de-control is also done by regulation. That commences on April 14.

The Chairman: Are those two clauses the only ones in the bill that refer directly or indirectly to the matter of termination?

Mr. Jewett: Yes, they are. They are the ones which deal with termination, and they provide for continuation.

The Chairman: Would you go through them and discuss the features in clauses 5 and 6 that deal with this subject?

Mr. Jewett: Certainly.

Clause 5 deals with two aspects: it deals with administration in the transition period; and it deals with the AIB clauses to

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 13 avril 1978

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du Commerce auquel a été renvoyé le bill C-18, Loi modifiant la loi anti-inflation et les indicateurs y afférents, se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le bill.

Le sénateur Salter A. Hayden (*Président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous sommes saisis aujourd'hui du bill C-18, Loi modifiant la Loi anti-inflation et les indicateurs y afférents.

M. John Sargent qui est directeur de la Division de la politique fiscale de la Direction de la politique fiscale et de l'analyse économique du ministère des Transports se trouve ici.

Voulez-vous avancer, M. Sargent et, si des personnes vous accompagnent, peut-être pourriez-vous les présenter.

M. John Sargent, Directeur, Division de la politique fiscale, direction de la politique fiscale et de l'analyse économique, ministère des Finances: Oui, monsieur le président, je suis accompagné de M. Patrick Grady, ainsi que de M. Jewett de la Commission de lutte contre l'inflation. M. Jewett est conseiller juridique de la Commission de lutte contre l'inflation et c'est lui qui est le plus versé en ce qui touche les aspects juridiques des modifications.

Le président: Monsieur Jewett, êtes-vous au courant de la question et des objections qui ont été formulées relativement à certaines parties du présent bill, lors de la deuxième lecture?

M. Mark Jewett, Conseiller juridique, Commission de lutte contre l'inflation: Oui, monsieur le président.

Le président: Je pense donc que nous pouvons directement nous attaquer au problème. Le proposeur, à la deuxième lecture, nous a dit que les dispositions relatives à l'expiration de la loi anti-inflation se trouvent à l'article 5 du bill. Est-ce exact?

M. Jewett: Il est nécessaire que le bill entre en vigueur d'ici le 14 avril en raison des dispositions des articles 5 et 6 de ce bill. Le bill lui-même ne précise pas la date du 14 avril étant donné que la loi cesse d'être en vigueur le 31 décembre 1978, mais nous nous en tirons maintenant par ce que nous appelons un retrait progressif des contrôles. Les contrôles avaient été imposés par règlement et il en est de même de leur retrait. Il débutera le 14 avril.

Le président: Ces deux articles sont-ils les seuls du bill qui se rapportent directement ou indirectement à la question de l'expiration.

M. Jewett: Oui, ce sont eux qui traitent de l'expiration et prévoient les mesures de transition.

Le président: Pourriez-vous les examiner et discuter des caractéristiques des articles 5 et 6 qui traitent de cette question?

M. Jewett: Certainement.

L'article 5 traite de deux aspects, tout d'abord de l'administration pendant la période de transition, puis des articles

[Text]

which I have already referred. As the Anti-Inflation Act now provides, no action can be taken against firms or groups who have not reported early enough to permit the issuing by the administrator of a binding order prior to December 31, 1978. This situation is clearly unsatisfactory if there is to be any equity in the application of controls. For example, on the prices and profits side, the firms which terminate on December 31, 1978 are not even required to report until 90 days after the end of their compliance period, so it is clear that you need some kind of reporting provision and continuation of administration after the report is over.

The Chairman: Is it not the fact that the administrator and other officials who are in place at the time of control, and who have outstanding items to deal with which they would deal with if the act were continuing, or which they would be entitled to deal with, retain their place after the termination of the act for the purpose of carrying out those duties?

Mr. Jewett: That is correct.

The Chairman: Where is that?

Mr. Jewett: That is in clause 5, amending section 47—"Transitional."

The Chairman: I notice clause 5 of the bill repeals section 47 of the act and substitutes quite a long section. But it starts off by saying:

Notwithstanding the expiration of this Act pursuant to section 46,—

Mr. Jewett: The act expires on December 31, 1978.

The Chairman: And that is the reference that I just read to section 46.

Mr. Jewett: That is right.

The Chairman: Is that the only place in the act or in the bill where the question of termination of the act is mentioned?

Mr. Jewett: No, it is also mentioned in the same section, 47, subsection (5), on page 5 of the bill. This amendment is designed to deal with what are called AIB clauses, and these clauses are provisions and agreements which entitle the group to higher compensation or provide for the re-instatement of any amount rolled back by the Anti-Inflation Board or the administrator as soon as the act ends and as soon as the controls cease to apply.

The Chairman: I understand that under subclause (5), on page 5, the administrator and others whose authority continues after the termination of the act do not have any authority to increase any compensation.

Mr. Jewett: That is correct. This subclause which I have just mentioned, the one dealing with AIB clauses, is not one which will be dealt with by the administrator or the board, because by definition it only operates in respect of the time at which the act and guidelines cease to apply. So it is not something in respect of which the board or the administrator would have jurisdiction. What it does is to say that those clauses are ineffective and of no force or effect.

[Traduction]

concernant la Commission de lutte contre l'inflation auxquels j'ai déjà fait allusion. A l'heure actuelle, comme le prévoit la Loi anti-inflation, aucune poursuite ne peut être intentée contre les sociétés ou les groupes qui n'ont pas fait de déclaration suffisamment tôt pour permettre la délivrance d'une ordonnance définitive par l'administrateur avant le 31 décembre 1978. Il est manifeste que cette situation n'est pas satisfaisante si on doit faire preuve d'équité dans l'application des contrôles. Par exemple, en ce qui concerne les prix et les bénéfices, les sociétés qui terminent leur exercice le 31 décembre 1978 ne sont même pas tenues de faire de déclaration avant l'expiration d'un délai de 90 jours après la fin de leur période d'observance; il est donc manifeste que vous avez besoin de certaines dispositions en matière de présentation de rapport et de maintien de l'administration après le dépôt.

Le président: N'est-il pas prévu que le Directeur et les autres fonctionnaires qui sont en place au moment des contrôles, qui ont à s'occuper de questions de première importance et qui le feraient si le bill était maintenu ou qui auraient le droit de s'en occuper, demeurent en poste après l'expiration de la loi en vue d'exercer ces fonctions?

M. Jewett: C'est exact.

Le président: Où ces dispositions se trouvent-elles.

M. Jewett: A l'article 5 qui amende l'article 47 qui a trait à la transition.

Le président: Je remarque que l'article 5 du bill abroge l'article 47 de la loi et remplace un très long article. Toutefois il débute en précisant:

Nonobstant l'expiration de la présente loi en vertu de l'article 46,...

M. Jewett: La loi expire le 31 décembre 1978.

Le président: Et c'est le renvoi à l'article 46 que je viens de lire.

M. Jewett: C'est exact.

Le président: S'agit-il du seul endroit dans la loi ou le bill où la question de l'expiration est mentionnée?

M. Jewett: Non elle l'est également au même paragraphe, 47(5), à la page 5 du bill. Cet amendement vise à traiter de ce que l'on appelle les clauses de la Commission de lutte contre l'inflation et ces dernières sont des dispositions et des accords qui donnent droit au groupe à une rémunération majorée ou prévoient le rétablissement de tout montant qui aurait été rejeté par la Commission de lutte contre l'inflation ou le directeur, dès que la loi expire et que les contrôles cessent de s'appliquer.

Le président: D'après ce que je comprends, aux termes du paragraphe (5) de la page 5, le Directeur et les autres personnes dont l'autorité est maintenue après l'expiration de la loi ne sont pas autorisées à augmenter une rémunération.

M. Jewett: C'est exact. Ce paragraphe que je viens de mentionner et qui se rapporte aux clauses de la Commission de lutte contre l'inflation ne sera pas administré par le directeur ou la Commission parce que, par définition, il n'est valable qu'au moment où la loi et les indicateurs y afférents cessent d'être en vigueur. Il en résulte que ce n'est pas un domaine où la Commission ou le directeur a juridiction. Ce paragraphe ne

[Text]

Senator Roblin: Mr. Chairman, may I ask for some clarification on this point, please? Does this clause mean that if a certain group of people have made an agreement about wages that provides for a change in the wage after the AIB expires, this clause says that that agreement has no force or effect?

Mr. Jewett: That that provision in the agreement has no force or effect.

Senator Roblin: So you are saying to them that they have to sit down and do the whole thing all over again?

Mr. Jewett: That is right.

Senator Roblin: What is the rationale of that?

Mr. Jewett: Well, many of these agreements we entered into at a time when perhaps the bargaining position of the parties was less than equal, when employers, perhaps, did not know precisely what it was they were getting into or when controls would end and so on. What this does is to force parties, if they wish to have this kind of agreement, to sit down at the bargaining table and negotiate it. That is in line with the general tenor of this clause, which does not prohibit a reopening as such, if parties A and B agree that when controls end their contract can be reopened and they can sit down and renegotiate an increase without specifying the amount of that increase. That is not prohibited by this clause.

Senator Roblin: Would you not think that when a bargain was struck on a previous occasion and both parties, with what they knew at the time, regarded it as a fair bargain, it should not be interfered with? Why should it be interfered with?

Mr. Jewett: The reason for interference is that in many cases this has been perceived by the board and by government as a problem, as one in which parties have been of really unequal force.

Perhaps somebody on policy should speak to that.

Mr. Patrick Grady, Chief, Policy Analysis Unit, Fiscal Policy Division, Department of Finance: The problem there was that in the early days of the anti-inflation program, expectations were running very high, because we were coming out of a period when wage negotiations were up pretty close to 20 per cent in terms of the rates of increase. When we first moved into the anti-inflation program it was not clear to anyone whether the program was going to stay in place, or how it was going to function, or for how long it was going to function. As a result, people were still kind of bargaining under the same old psychology they were bargaining under in 1975. So some very high rates of increase were put in these early contracts and it was put in that if the act were to expire or the Anti-Inflation Board were to fold up they would get these rates of increase. Well, over time inflationary expectations have declined and now I think no one in his right mind would ask for these sorts of increases. Now what we are doing

[Traduction]

fait que préciser que ces clauses ne sont plus valables et ne sont plus en vigueur.

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, pourrais-je, je vous prie, demander des précisions à ce sujet? Est-ce que cet article veut dire que si un groupe a conclu, en matière de rémunération, un accord prévoyant une modification après la disparition de la Commission anti-inflation, l'accord en question est nul et sans effet?

M. Jewett: Cela veut dire que la disposition en question contenue dans l'accord est nulle et sans effet.

Le sénateur Roblin: Vous leur dites donc de repartir à zéro.

M. Jewett: C'est exact.

Le sénateur Roblin: Pourquoi?

M. Jewett: Souvent ces accords ont été conclus à un moment où peut-être les parties n'étaient pas de force égale à la table de négociation, où les employeurs ne savaient pas exactement dans quoi ils se lançaient ni à quel moment prendraient fin les mesures de contrôle, etc. Dans ce cas, si les parties désirent conclure ce genre d'accord, elles doivent entamer de nouvelles négociations. C'est ce que stipule l'article en question, qui n'interdit pas une réouverture, si les partis A et B reconnaissent qu'il faut reconsidérer leur contrat dès que les mesures de contrôle sont supprimées; ils peuvent ainsi renégocier une augmentation sans en avoir précisé le montant. L'article ne l'interdit pas.

Le sénateur Roblin: Si l'on a conclu les négociations la première fois et que les deux parties, avec les renseignements qu'ils avaient à ce moment-là, considéraient l'accord comme acceptable, ne pensez-vous pas qu'il ne faudrait pas le remettre en question? Pourquoi faudrait-il le remettre en question?

M. Jewett: Parce que d'après la Commission et le gouvernement, les deux parties n'étaient pas vraiment de force égale.

Un spécialiste de cette question pourrait peut-être préciser ce point.

M. Patrick Grady, sous-section de l'analyse des politiques, ministère des Finances: Le problème est le suivant: dans les premières phases du programme anti-inflation les travailleurs espéraient toujours de très fortes hausses, car nous sortions d'une période où les négociations en matière de salaires donnaient lieu à des augmentations de près de 20%. Lorsque nous avons d'abord adopté ce programme, personne ne savait précisément si le programme allait être maintenu, comment il allait fonctionner et pendant combien de temps. Les gens négociaient donc dans le même état d'esprit qu'en 1975. Les premiers contrats prévoyaient donc de très grosses augmentations et il était entendu que si la loi expirait ou que la Commission de lutte contre l'inflation était supprimée, les employés toucheraient alors les augmentations prévues. Les espérances inflationnistes ont décliné avec le temps et à l'heure actuelle, je ne pense pas qu'il viendrait à l'esprit de quiconque, de demander des augmentations aussi élevées. Ce que nous faisons mainte-

[Text]

is really giving people a chance to reconsider the situation in the light of what has happened over the last couple of years.

Senator Roblin: How many agreements, though, are still valid? My recollection is that most labour agreements are for one year, or perhaps two years at the most. Have you many cases that extend over this three-year period, that are still valid and carrying forward? I think there would be very few.

Mr. Jewett: It is difficult to know how many are there, because we do not necessarily see the collective agreements, or the agreements, when they come in. When we are considering what kinds of agreement ought to be caught, we were looking at a number between 200 and 300 actual agreements that we had identified as being in existence. We are talking about several hundred, and some of them, I must say, were in the public sector and we were particularly concerned about those.

Senator Roblin: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Do I understand you correctly that, if at the date of termination of the act there are agreements outstanding which have a maturity date subsequent to, say, April 14, and if that agreement provides for any of those subparagraphs under subsection (5) on page 5, then they are ineffective?

Mr. Jewett: Not exactly. The agreements which provide for the enumerated items (a) through (d) and which provide that they are effective on or at a time determined by reference to the expiry of the act or the cessation of the application of controls—so you are only talking about specific circumstances, ones which are directly timed to the demise of the AIB.

The Chairman: On the question of increase in compensation, that is a matter that, from reading subsection (5), the right to deal with that under the agreement existing is not carried through. Therefore, there would have to be new bargaining.

Mr. Jewett: That is correct.

The Chairman: That means that if you terminate on April 14, all those agreements that run to a later date are capable of being opened up and negotiations would be done all over again in respect to increases in wages, et cetera.

Mr. Jewett: Yes. May I just emphasize that controls do not end on April 14, 1978. It is only those contracts expiring. Controls will be phased out, depending on the expiry date of the different agreements.

The Chairman: You mean that if, at April 14, in the terms of an agreement it says that it is to expire, say, on August 1, then you say that that agreement continues until August 1?

Mr. Jewett: That is correct, until August 1, 1978.

The Chairman: And the only agreements that can be the subject of bargaining all over again are those that mature on April 14?

Mr. Jewett: No. They are those which mature after April 14, 1978, as they mature. If, for example, you have a group

[Traduction]

nant, c'est de permettre aux gens de reconsidérer la situation, compte tenu de ce qui s'est passé au cours des deux dernières années.

Le sénateur Roblin: Combien d'accords restent alors en vigueur? Autant que je me souviens, la plupart des conventions collectives sont valables pour un an, ou tout au plus pour deux ans. Y a-t-il beaucoup de cas où elles portent sur une période de trois ans et où elles sont encore valables? Je ne pense pas qu'il y en ait beaucoup.

M. Jewett: Il est difficile d'en connaître le nombre exact, car nous ne voyons pas nécessairement les conventions collectives, ou les accords, quand ils sont présentées. Lorsque nous avons étudié le genre d'accords qu'il fallait assujettir à la loi, nous en avons recensé de deux cents à trois cents qui étaient encore en vigueur. Disons aujourd'hui plusieurs centaines, et certains accords, je dois le dire, concerne le secteur public et ce sont surtout ceux-là qui nous préoccupent.

Le sénateur Roblin: Je vous remercie, Monsieur le président.

Le président: Si j'ai bien compris, si, à l'expiration de la loi sont encore en vigueur des accords qui n'expirent qu'après cette date, disons le 14 avril, et si l'accord contient l'un des alinéas précisés au paragraphe (5) à la page 5, ce dernier n'a aucune valeur.

M. Jewett: Pas exactement. Il s'agit des accords qui prévoient les alinéas allant de a) à d) et qui stipulent que les dispositions contenues dans ces alinéas restent en vigueur après l'expiration de la loi ou la levée des mesures de contrôle... on parle donc de circonstances particulières, qui sont directement liées à la suppression de la Commission de lutte contre l'inflation.

Le président: En ce qui concerne l'augmentation de la rémunération, le paragraphe (5) ne prévoit pas le droit d'aborder cette question aux termes de l'accord existant. Il faudrait donc entamer de nouvelles négociations.

M. Jewett: C'est exact.

Le président: Cela veut dire que si vous abrogez la loi le 14 avril, tous les accords qui expirent après cette date peuvent faire l'objet d'une réouverture et on pourrait de nouveau entamer des négociations au sujet de l'augmentation des salaires, etc.

M. Jewett: Oui. Permettez-moi de signaler que les mesures de contrôle ne sont pas levées le 14 avril 1978. Ce sont seulement les contrats qui expirent. Les mesures de contrôle seront progressivement supprimées, selon la date d'expiration des différents accords.

Le président: Vous voulez dire que si, le 14 avril, un accord donné n'expirait que le 1^{er} août, il resterait en vigueur jusqu'au 1^{er} août?

M. Jewett: C'est exact, jusqu'au 1^{er} août 1978.

Le président: Et les seuls accords qui peuvent faire l'objet d'une nouvelle négociation sont ceux qui échoient le 14 avril?

M. Jewett: Non, ce sont ceux qui échoient après le 14 avril 1978. Si, par exemple, il y a un groupe dont la convention

[Text]

that has an expiry date of August 1, as you said, they are free on August 1. If the group's contract happens to expire on October 1, they are free on October 1. This process commences on April 14. So that the first groups coming out will be those having contracts expiring April 14, April 15, 1978.

The Chairman: And if there are any agreements that have matured earlier than that, earlier than April 14—

Mr. Jewett: They are subject to control until the end of December, 1978.

The Chairman: They are entitled to bargain all over again?

Mr. Jewett: They may bargain, but they are subject to control until the end of this year, if their contract expired prior to April 14.

The Chairman: I follow that. Are there any questions on that?

Senator Molson: This is designed, really, to regulate or control contracts that might have had clauses in them specifically with the intention of being able to do something on the expiry that they were not able to do before it. In other words, there would be a rate that is considerably higher than in the earlier part, and it is just to prevent that plan that might have been made to circumvent the effect of the AIB, is that correct?

Mr. Jewett: That is precisely so. We have given an example. Some of the contracts we have seen have provided that on the termination of controls the group will receive everything, every amount that they bargain for and any amount that was rolled back by the Anti-Inflation Board and the administrator, and they shall be paid that retroactively.

Senator Molson: Thank you.

The Chairman: Are there any other questions on this point, because there was debate on this point? Senator Hicks, have you anything more you want to add?

Senator Hicks: No, sir. Mr. Jewett has confirmed the views which I thought I expounded, sir.

The Chairman: What further have you to say about clauses 5 and 6 of the bill?

Mr. Jewett: I think we have exhausted clause 5, senator.

To move on to clause 6, it provides that compensation agreements are deemed to be amended in line with an accepted recommendation of the Anti-Inflation Board or an order of the administrator. This is another facet, if you will, of the clause we have just discussed. The point is far from clear legally. There is a strong argument that groups who have complied with the Anti-Inflation Board recommendation or the administrators's order, but have not formally amended their contracts, will, when the act expires, be entitled to receive the higher level of wages they negotiated. There is obviously the argument that, by accepting the lower wage rate, they have negotiated their contract, but I think that is a risky assumption to leave in the act.

[Traduction]

collective expire le 1^{er} août, comme vous dites, il est libre de toute entrave à cette date. Si le contrat d'un groupe expire le 1^{er} octobre, il est délié le 1^{er} octobre. Ce processus commence le 14 avril. Ainsi, les premiers groupes touchés sont ceux dont les contrats expirent les 14 et 15 avril 1978.

Le président: Et s'il y a des accords qui échoient avant cette date, avant le 14 avril . . .

M. Jewett: Ils sont assujettis aux contrôles jusqu'à la fin de décembre 1978.

Le président: Ils retrouvent leur droit de négocier.

M. Jewett: Ils peuvent négocier, mais ils sont assujettis aux contrôles jusqu'à la fin de cette année, si leur contrat expire avant le 14 avril.

Le président: Je comprends. Y a-t-il d'autres questions à ce sujet?

Le sénateur Molson: Cette disposition vise, en réalité, à réglementer ou à contrôler les contrats qui comporteraient des clauses précisément destinées à redonner, à l'expiration de cette loi, certains pouvoirs qui avaient été annulés. En d'autres termes, le taux de rémunération serait alors considérablement plus élevé que dans la première phase du contrat, et cette disposition vise simplement à empêcher les parties de recourir à cette clause initialement destinée à contourner les directives de la commission de lutte contre l'inflation. Est-ce exact?

M. Jewett: C'est exactement cela. Nous avons cité un exemple. Certains des contrats dont nous avons pris connaissance prévoyaient qu'à la fin des contrôles, le groupe récupérerait tous ses pouvoirs, c'est-à-dire tous les montants qui avaient été négociés, tous ceux qui avaient été refusés par la Commission de lutte contre l'inflation et son Directeur, et qu'ils seraient même payés rétroactivement.

Le sénateur Molson: Merci.

Le président: Y a-t-il d'autres questions à ce sujet, car cet article a fait l'objet de longues discussions? Sénateur Hicks, auriez-vous autre chose à ajouter?

Le sénateur Hicks: Non, monsieur. M. Jewett a confirmé les opinions que je croyais avoir exposées, monsieur.

Le président: Qu'avez-vous à ajouter au sujet des articles 5 et 6 du bill?

M. Jewett: Je crois que nous en avons terminé avec l'article 5, sénateur.

Nous pourrions maintenant passer à l'article 6. Celui-ci stipule que les ententes salariales sont réputées avoir été modifiées conformément à une recommandation qui a été acceptée par la Commission de lutte contre l'inflation ou à une ordonnance de son directeur. Il s'agit d'un autre aspect de l'article dont nous venons de discuter. Sur le plan juridique, il est loin d'être clair. Certains prétendent fermement que les groupes qui se sont conformés aux recommandations de la Commission de lutte contre l'inflation ou à une ordonnance de son directeur, mais qui n'ont pas officiellement modifié leurs contrats, auront droit de recevoir, à l'expiration de la présente loi, des taux de rémunération supérieurs à ceux qu'ils ont négociés. Évidemment, on peut répondre qu'en acceptant un

[Text]

The Chairman: Why?

Mr. Jewett: If that supposition were left as it is, then you would leave it open to groups to sue for the higher level of wages which their contracts had afforded them, but which had been rolled back by the Anti-Inflation Board or the binding administrator's order.

The Chairman: Are there any questions on that aspect of it?

Senator Hicks: Am I right in understanding that, without this clause, in some circumstances there might have been claims for retroactive upgrading of pay, even during the period of controls?

Mr. Jewett: Yes.

The Chairman: There is nothing in this clause or elsewhere in the bill, I take it, that would prevent the employee from bargaining on a basis under which he would be able to recover what had been rolled back during the period of controls.

Mr. Jewett: If he is able to recover that in bargaining subsequent to controls, there is nothing to prevent that.

The Chairman: Is that clearly dealt with in clause 6?

Mr. Jewett: Yes, it is.

The Chairman: Are there any questions on that?

Are there any questions on the other clauses of the bill?

Senator Hicks, were these the main contentions that were discussed with you when you handled the bill?

Senator Hicks: Yes, Mr. Chairman. The only other point was the final question Senator Grosart raised when he asked me to agree that this legislation was making retroactive an Order in Council passed on April 15, 1976, which was, itself, retroactive. I deny that.

I have before me a copy of the Order in Council and it quite clearly does not purport to do anything retroactively.

The Chairman: When you say it does not purport, it does not specifically say that?

Senator Hicks: The Order in Council is P.C. 1976-910, 15 April, 1976. It deals with certain matters and ends by stating:

His Excellency the Governor General in Council is further pleased to declare that this Order shall come into force on April 15, 1976, and shall apply according to its terms before it is published in the *Canada Gazette*.

I do not see any attempt at retroactivity in this Order in Council.

I think the confusion may have arisen in that the particular inquiry was set afoot by a previous Order in Council of December 16, 1975. The minister realized that, since the proper notice had not been given, he could not make the

[Traduction]

taux de rémunération inférieur, ils ont négocié leur contrat, mais je crois qu'il serait dangereux de laisser subsister cette incertitude dans le texte de loi.

Le président: Pourquoi?

M. Jewett: Si ce doute persistait, les groupes seraient alors tentés de réclamer devant un tribunal une rémunération supérieure à celle qui leur a été accordée dans leur contrat, mais qui a été refusée par la Commission de lutte contre l'inflation ou rejetée en vertu d'une ordonnance habilitante de son directeur.

Le président: Y a-t-il d'autres questions à ce sujet?

Le sénateur Hicks: Ai-je raison de croire que sans cette disposition, on pourrait, dans certains cas, réclamer une majoration rétroactive de rémunération, même pour la période des contrôles?

M. Jewett: C'est exact.

Le président: A mon avis, il y a rien dans cet article ou ailleurs dans ce bill qui empêche l'employé de négocier une disposition lui permettant de récupérer les avantages refusés par la Commission de lutte contre l'inflation pendant la période des contrôles.

M. Jewett: Si cette récupération s'inscrit dans le cadre de négociations subséquentes aux contrôles, rien ne l'empêche en effet.

Le président: Cette situation est-elle clairement prévue dans l'article 6?

M. Jewett: Oui.

Le président: Y a-t-il d'autres questions à ce sujet?

Y a-t-il d'autres questions sur les autres articles du bill?

Sénateur Hicks, sont-ce les principaux arguments que vous avez débattus lorsque vous avez traité de ce bill?

Le sénateur Hicks: Oui, monsieur le président. Le seul autre point se rapportait à la question du sénateur Grosart qui m'a demandé de lui confirmer que cette loi donnait un effet étroactif à un décret du Conseil adopté le 15 avril 1976, qui était également rétroactif. Je ne suis pas de cet avis.

J'ai devant moi une copie du décret et on voit clairement qu'il n'est prévu aucune rétroactivité.

Le président: Lorsque vous dites que rien n'est prévu, est-ce que c'est cela précisément que dit le décret?

Le sénateur Hicks: Il s'agit du décret du Conseil privé 1976-910, du 15 avril 1976; il traite de certaines questions et se termine ainsi:

Il plaît à Son Excellence le Gouverneur en Conseil de déclarer que ce décret entrera en vigueur le 15 avril 1976, et que ses dispositions en seront applicables avant sa publication dans la gazette officielle.

Je ne crois pas voir qu'il y ait dans ce décret quelque intention de rétroactivité.

Je crois qu'une certaine confusion est née du fait que l'enquête particulière a été ouverte par un décret antérieur du 16 décembre 1975. Le ministre s'en est rendu compte, mais vu que l'avis requis n'avait pas été remis, il ne pouvait rendre les

[Text]

recommendations retroactive. That is what this legislation does. There is no question that this legislation makes the ruling of the Order in Council of April 15, 1976, retroactive to December 16, 1975.

Perhaps it was an argument in semantics between Senator Grosart and myself. I am satisfied that the legislation—particularly in clauses 1 and 8—does in fact, make the provisions of P.C. 1976-910 retroactive to December 16, 1975.

Senator Grosart claimed that the Order in Council itself had attempted to do that. It had not. It was clearly understood that it could not do so. At that time Mr. Macdonald said that he would subsequently introduce legislation to make it retroactive to December 16.

Section 12 of the act clearly states that when the Governor in Council directed the Anti-Inflation Board to inquire into certain matters their findings would take effect from the date the Governor in Council directed the Anti-Inflation Board to commence its inquiry. This is exactly what is done by this legislation.

The Chairman: That carries through even after April 14?

Senator Hicks: I do not know how to answer that. Perhaps Mr. Jewett can help us.

Mr. Jewett: The purpose of the Order in Council is merely to address the classes of people subject to the act. In that sense it does not relate to April 14 at all. We are simply addressing the classes of people subject to these provisions.

The Chairman: I saw some comment in the newspaper on that. There were professional firms which did not comply with the directions in the act. They were being pursued to provide such returns. I take it that means, even after April 14, if that is the termination date, they will still be pursued?

Mr. Jewett: After December 31, 1978. April 14 is not the date of termination of the act; it is the date of the beginning of de-control. The act expires on December 31, 1978, but to carry that further, the intention of the board and the provisions of the proposed section 47, to which we have referred, will enable the administrator to follow up on cases as long as it is necessary.

The Chairman: If any person is in default in complying with the provisions of the act, I take it he can be pursued after December 31, 1978.

Mr. Jewett: This is correct. That is the purpose of clause 5 of this bill.

The Chairman: Do you agree with what Senator Hicks has said about the so-called retroactivity?

Mr. Jewett: Yes.

The Chairman: Will you elaborate on that somewhat?

Mr. Jewett: With respect, Mr. Chairman, I am not sure that I see the relationship between the two. The clause and the retroactivity to which Senator Hicks referred address, as I said, the classes of people subject to the act. In those classes there are suppliers, persons employing 500 or more persons in

[Traduction]

recommandations rétroactives. C'est ce que fait cette loi. Il ne fait, en effet, aucun doute que cette loi rend le décret du 15 avril 1976 rétroactif au 16 décembre 1975.

Peut-être s'agit-il d'une question de sémantique entre le sénateur Grosart et moi-même. Je suis convaincu que la loi, plus particulièrement les articles 1 et 8, rendent les dispositions du décret C.P. 1976-910 rétroactives au 16 décembre 1975.

Le sénateur Grosart prétend que le décret en conseil, en soi, avait le même objet, ce qui n'est pas le cas. On en comprend parfaitement les raisons. A cette époque, M. Macdonald avait déclaré qu'il introduirait par la suite une loi qui garantirait la rétroactivité au 16 décembre.

L'article 12 de la loi stipule clairement que lorsque le gouverneur général a demandé à la Commission de lutte contre l'inflation de faire enquête sur certaines questions, ses conclusions prendraient effet à partir de la date de demande du gouverneur général de faire enquête. C'est exactement ce que cette loi prévoit.

Le président: Cela reste valable, même après le 14 avril?

Le sénateur Hicks: Je ne vois pas comment je peux répondre à cela. Peut-être M. Jewett peut nous aider.

M. Jewett: L'objet du décret est tout simplement de préciser ses catégories de personnes assujetties à la loi. De cette façon, le décret n'a rien à voir avec le 14 avril. Il y est simplement fait mention des catégories de personnes assujetties à ces dispositions.

Le président: J'ai lu dans la presse certains commentaires à ce sujet. Il s'agissait d'entreprises professionnelles qui n'avaient pas respecté les directives de la Loi. On a intenté contre elles des poursuites en dommages. Je dois donc comprendre que, même après le 14 avril, si c'est la date d'extinction de la Loi, elles pourront toujours être poursuivies?

M. Jewett: Après le 31 décembre 1978. Le 14 avril n'est pas la date d'extinction de la loi; il s'agit de la date du début de la phase de décontrol. La Loi expire le 31 décembre 1978 mais, pour la prolonger, l'intention de la Commission, et les dispositions du projet d'article 47 auquel nous nous sommes référés, permettront à l'Administrateur de poursuivre son action aussi longtemps que cela sera nécessaire.

Le président: Si une personne est coupable de ne pas avoir respecté la Loi, je dois comprendre qu'elle pourra être poursuivie après le 31 décembre 1978.

M. Jewett: C'est exact. C'est l'objet de l'article 5 de ce projet de loi.

Le président: Êtes-vous d'accord avec ce qu'a dit le sénateur Hicks au sujet de la prétendue rétroactivité?

M. Jewett: Oui.

Le président: Pourriez-vous vous expliquer davantage?

M. Jewett: Respectueusement, monsieur le président, je ne suis pas certain de voir le rapport qu'il y a entre les deux. L'article et la rétroactivité auxquels s'est référé le sénateur Hicks, comme je l'ai dit, portent sur les catégories de personnes assujetties à la loi. Dans ces catégories, il y a les fournis-

[Text]

Canada, persons in the construction industry, professionals, and, in addition, the classes of persons who are referred to in clause 1. They are simply one more class of supplier subject to the provisions of the act.

The Chairman: Even after the act runs out, if they have not complied with the provisions while it existed, they could still be compelled to do so?

Mr. Jewett: They could still be compelled, as could persons employing 500 or more persons, and so forth.

The Chairman: Are there any further questions?

These are the pertinent clauses to which I drew your attention first because there was considerable debate on them in the Senate.

Are there any features in this bill which members of the committee wish to develop at this time?

Mr. Jewett: No, Mr. Chairman, unless you wish me to go through it clause by clause at this point.

The Chairman: I doubt if going through the bill clause by clause would add much to our consideration.

Mr. Jewett: I agree. I am prepared to answer any question on any particular aspect of the bill.

The Chairman: I am still not clear as to the function and purpose of the retroactivity.

Senator Hicks: Perhaps I might speak to that again, Mr. Chairman. Section 12 of the act provides that designated industries may be brought under mandatory controls where the Anti-Inflation Board, after receiving a direction from the Governor in Council to conduct an inquiry, recommends that this should be done. Obviously, some time may elapse before the AIB inquiry is completed, and section 3(3.2) of the Anti-Inflation Act provides that an order in council bringing designated industries under the act may be applicable on the day when the minister first directed the AIB to conduct the inquiry.

Because the minister did not give notice in the House of Commons, as required by the act—he gave notice in a Senate committee instead—the provisions of the section became inoperable, making it impossible for the Governor in Council to issue an order in council in April making the provisions retroactive to December. This legislation purports to correct that defect.

The order in council is one that deals with certain classes of industry, specifically the trucking industry, the construction industry, the shipping industry on the west coast of Canada, the Great Lakes or the St. Lawrence River, the longshoring industry and the grain handling industry. Whereas the order in council only made the rulings of the Anti-Inflation Board operative from April 15, 1976, the minister at the time said that, due to this technical defect, he would introduce legislation to make those rulings retroactive to the date when the Governor in Council first directed the AIB to conduct its inquiry. A number of groups have already concluded agreements on the understanding that they would eventually be

[Traduction]

seurs, les personnes qui emploient 500 personnes ou plus au Canada, les employés du secteur de l'industrie de la construction, les professionnels et, de plus, les catégories de personnes visées à l'article 1. Il y a simplement une catégorie de plus de fournisseurs tenus de respecter les dispositions de la loi.

Le président: Même après l'extinction de la Loi, s'ils n'en ont pas respecté les dispositions lorsqu'elle était en vigueur, ils pourront toujours être tenus de le faire?

M. Jewett: Cela pourrait être le cas, tout comme d'ailleurs pour les personnes qui employaient 500 personnes ou plus, etc.

Le président: Y a-t-il d'autres questions?

Passons aux articles sur lesquels j'ai attiré votre attention parce qu'ils ont suscité de longues discussions au Sénat.

Y a-t-il certaines dispositions de ce projet de loi que les membres du comité souhaitent discuter maintenant?

M. Jewett: Non, Monsieur le président, à moins que vous ne souhaitiez que nous étudions maintenant le projet de loi article par article.

Le président: Je ne pense pas que d'étudier ce projet de loi article par article apporte grand chose à votre examen.

M. Jewett: C'est certain. Je suis disposé à répondre à toutes les questions sur tout aspect particulier du projet de loi.

Le président: Je ne suis pas certain d'avoir compris le fonctionnement ni l'objectif de la rétroactivité.

Le sénateur Hicks: Je voudrais dire quelque chose à ce propos, monsieur le président. L'article 12 de la loi stipule que les industries désignées peuvent être placées sous contrôle si la Commission de lutte contre l'inflation recommande qu'il soit procédé ainsi, après avoir reçu du gouverneur en conseil l'ordre d'effectuer une enquête. Naturellement, un certain temps peut s'écouler avant que la commission ait fini son enquête, et le paragraphe 3(3.2) de la Loi anti-inflation stipule qu'un décret en conseil visant les industries désignées peut être applicable le jour même où le ministre a ordonné à la Commission anti-inflation de conduire cette enquête.

Étant donné que le ministre n'a pas prévenu la Chambre des communes, comme la loi l'y obligeait—au lieu de cela, il a averti un comité sénatorial—les dispositions de cet article sont devenues inapplicables, interdisant ainsi au gouverneur en conseil d'émettre en avril un décret qui aurait rendu les dispositions applicables rétroactivement au mois de décembre. Cette disposition vise à remédier à ce défaut.

Le décret en conseil traite de certaines catégories d'industries, notamment des industries du transport par camion, de la construction, des transports maritimes sur la côte ouest du Canada, des transports fluviaux sur les Grands lacs et sur le St-Laurent, de la pêche côtière et de la manutention des céréales. Comme ce décret ne permettait l'application des règles de la commission anti-inflation qu'à partir du 15 avril 1976, le ministre a déclaré à l'époque que par suite de ce vice de forme, il proposerait des dispositions législatives qui rendraient ces décisions applicables rétroactivement à la date à laquelle le gouverneur en conseil avait demandé à la Commission anti-inflation d'effectuer son enquête. Un certain nombre

[Text]

placed under the act by legislation, which is what this clause purports to do.

The Chairman: The order in council you have just referred to forms part of the regulations under the act, does it?

Perhaps Mr. Jewett can answer that.

Mr. Jewett: The order in council is not part of the Anti-Inflation Guidelines. Sections 3 and 12 of the act, together, provide a mechanism for bringing additional suppliers under the act by order in council, and that is what this order in council does.

Because of the technical defect referred to by Senator Hicks, that order in council is effective only from April 15, 1976. The sole purpose of this amendment is to move that date back from April 15, 1976, to December 16, 1975.

The Chairman: And what is the reason for that?

Mr. Jewett: The notice which the minister is required to give by the act in order to have the order in council retroactive to December was given before a Senate committee rather than in the House of Commons, as required by the act, and this amendment is to correct that technical defect—the defect being that he gave the notice in the wrong chamber.

The Chairman: Would you put it that way, or would you say that he failed to give notice in one of the two chambers?

Mr. Jewett: The correct one of the two chambers, as required by the legislation. I defer to you on that.

The Chairman: In what clause of the bill is this dealt with?

Mr. Jewett: Clauses 1 and 8, Mr. Chairman. Clause 8 is a one-sentence clause which merely states that the effective date of clause 1 is December 16, 1975. Clause 1 says, in slightly different terms because it is in legislation rather than order in council, exactly the same thing as the order in council of April 15, 1976.

The Chairman: I note that clause 1 deals with various categories of business.

Mr. Jewett: That is right, as did the order in council of April 15.

Senator Molson: And they are precisely the same in the bill as they were in the order in council?

Mr. Jewett: Yes.

The Chairman: If there are no other questions or points to be raised, I will entertain a motion that we report the bill.

Senator Molson: I so move, Mr. Chairman.

The Chairman: I have a motion from Senator Molson that I report the bill without amendment. Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Approved. Before we conclude, I want to thank the officials for their assistance.

[Traduction]

de groupes ont déjà conclu des accords, sachant qu'ils finiraient par tomber sous le coup des dispositions de la loi, et c'est là l'objet de cet article.

Le président: Le décret du conseil auquel vous venez de faire allusion fait partie des règlements prévus dans la loi, n'est-ce pas?

M. Jewett pourrait peut-être répondre à cette question.

M. Jewett: Le décret en conseil ne fait pas partie des indicateurs anti-inflation. Les articles 3 et 12 de la loi prévoient un mécanisme permettant d'assujettir d'autres fournisseurs aux dispositions de la loi par décret en conseil, et c'est là l'objet du présent décret.

Du fait du vice de forme évoqué par le sénateur Hicks, il n'a été applicable qu'à partir du 15 avril 1976. Cet amendement a pour seul objet de faire passer cette date du 15 avril 1976 au 16 décembre 1975.

Le président: Et quelle en est la raison?

M. Jewett: L'avis que le ministre est tenu de donner par la loi afin que le décret en conseil soit rétroactif au mois de décembre a été adressé à un comité du Sénat et non à la Chambre des communes, comme le stipulait la loi, et cet amendement vise à remédier à ce vice de forme, à savoir que le ministre n'a pas adressé l'avis à la bonne chambre.

Le président: Ne diriez-vous pas plutôt qu'il n'aurait pas avisé l'une des deux chambres?

M. Jewett: Il ne l'a pas donné à la bonne chambre, comme l'y obligeait la loi, sauf le respect que je vous dois.

Le président: Quel est l'article du bill qui traite de cette question?

M. Jewett: Ce sont les articles 1 et 8, monsieur le président. L'article 8 indique en une seule phrase que la date d'entrée en vigueur de l'article 1 est le 16 décembre 1975. L'article 1, quant à lui, reprend, en des termes légèrement différents, étant donné qu'il s'agit d'une loi et non d'un décret en conseil, exactement les mêmes éléments que le décret en conseil du 15 avril 1976.

Le président: Je remarque que cet article 1 traite de différentes catégories d'entreprises.

M. Jewett: C'est exact; il reprend le décret en conseil du 15 avril.

Le sénateur Molson: S'agit-il exactement des mêmes catégories que dans le décret en conseil?

M. Jewett: Oui.

Le président: S'il n'y a pas d'autres questions, je voudrais que quelqu'un propose que nous rapportions le projet de loi.

Le sénateur Molson: Je le propose, monsieur le président.

Le président: Le sénateur Molson propose que nous rapportions le projet de loi sans amendement. La motion est-elle acceptée?

Des voix: Acceptée.

Le président: Parfait. Avant de conclure, je voudrais remercier les fonctionnaires de leur aide.

[*Text*]

The committee proceeded to the consideration of other business.

[*Traduction*]

Le comité poursuit ses travaux par l'étude d'autres questions.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Printing and Publishing,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Imprimerie et Édition,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

Department of Finance, Fiscal Policy Division:

Mr. John Sargent, Director;
Mr. P. Grady.

Anti-Inflation Board:

Mr. Mark Jewett, Legal Counsel.

Ministère des Finances, Division de la politique fiscale:

M. John Sargent, directeur;
M. P. Grady.

Commission de lutte contre l'inflation:

M. Mark Jewett, avocat-conseil.



Third Session
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la
trentième législature, 1977-78

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Banking, Trade and Commerce

Banques et du commerce

Chairman:
The Honourable SALTER A. HAYDEN

Président:
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Thursday, April 13, 1978

Le jeudi 13 avril 1978

Issue No. 35

Fascicule n° 35

First Proceedings on:

Bill S-11 intituled:
"Bankruptcy Act, 1978"

Premier fascicule concernant:

Le bill S-11, intitulé:
«Loi de 1978 sur la faillite»

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*
The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa West)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Hayden	(Colchester)
Hays	Sullivan
	Walker—(19)

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable sénateur Salter A. Hayden
Vice-président: L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa-Ouest)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Hayden	(Colchester)
Hays	Sullivan
	Walker—(19)

**Membres d'office*

(Quorum 5)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,
April 5, 1978:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Hayden, seconded by the Honourable Senator Buckwold, for the second reading of the Bill S-11, intituled: "An Act respecting bankruptcy and insolvency".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by the Honourable Senator Buckwold, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 5 avril 1978:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Hayden, appuyé par l'honorable sénateur Buckwold, tendant à la deuxième lecture du Bill S-11, intitulé: «Loi concernant la faillite et l'insolvabilité».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Buckwold, que le bill soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, APRIL 13, 1978
(42)

[Text]

Pursuant to notice, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10:15 a.m. to consider the following:

Bill S-11, An Act respecting bankruptcy and insolvency.

Present: The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Macnaughton (*Deputy Chairman*), Cook, Desruisseaux, Flynn, Lafond, Laird, McIlraith, Molson, Smith and Walker. (11)

In attendance: Mr. David E. Baird and Mr. Melvin C. Zwaig, Advisors to the Committee.

Witnesses:

Mr. Alan Martin, M.P., Parliamentary Secretary to the Minister of Consumer and Corporate Affairs.

Department of Consumer and Corporate Affairs (Bureau of Corporate Affairs):

Mr. J. L. Howard, Assistant Deputy Minister;

Mr. R. Landry, Superintendent of Bankruptcy.

Department of Justice:

J. Dubois, Counsel;

S. Kleiner, Counsel.

Following the opening statement, the Committee proceeded to the examination of the witnesses, assisted therein by Messrs. Baird and Zwaig.

Following discussion, it was agreed that the proposed amendments submitted by the Department be printed as Appendix "A" to these proceedings.

At 12:15 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 13 AVRIL 1978
(42)

[Traduction]

Conformément à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 10 h 15 pour étudier le document suivant:

Bill S-11, Loi concernant la faillite et l'insolvabilité.

Présents: Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Macnaughton, (*vice-président*), Cook, Desruisseaux, Flynn, Lafond, Laird, McIlraith, Molson, Smith et Walker. (11)

Comparaissent: M. David E. Baird et M. Melvin C. Zwaig, conseillers du Comité.

Témoins:

M. Alan Martin, député, secrétaire parlementaire du ministre de la Consommation et des Corporations.

Ministère de la Consommation et des Corporations (Bureau des corporations):

M. J. L. Howard, sous-ministre adjoint;

M. R. Landry, surintendant des faillites.

Ministère de la Justice:

J. Dubois, conseiller;

S. Kleiner, conseiller.

Après la déclaration préliminaire, le Comité entreprend l'examen des témoins avec l'aide de MM. Baird et Zwaig.

Après discussion, il est convenu que les amendements proposés soumis par le ministère soient joints aux présentes délibérations à titre d'appendice «A».

A 12 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Frank A. Jackson

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, April 13, 1978

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill S-11, respecting bankruptcy and insolvency, met this day at 10.15 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Salter A. Hayden (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, what we propose to do this morning is to have a direct approach to the treatment of some of the recommendations which this committee made when it originally studied the bankruptcy provisions in Bill C-42.

As you will recall, in the Senate when I was explaining the bill on second reading there were 19 sections which were not fully accepted by the departmental officials—and the government, I must say—but a part—and as to some of them it might be said a major part—was accepted and incorporated. Then there were 11 sections which were not accepted at all.

Now, it seems to me that of the 109 recommendations which were accepted, we do not need—unless the committee feels otherwise—to spend much time on them, because they have been thoroughly gone over by our experts, by the committee, incorporated in this report, by the department and minister concerned, and they have been accepted. So I do not think we should be accused of not having fully considered that part.

We are going to address ourselves this morning to the 19 recommendations that were accepted in part, and exchange views as between the departmental representatives and our experts, and then deal with the 11 which they decline to entertain—and I mean that kindly, Mr. Martin.

Mr. Alan Martin, M.P., Parliamentary Secretary to Minister of Consumer and Corporate Affairs: Thank you, Mr. Chairman. I am sure you do.

The Chairman: On my right I have Mr. Martin, the Parliamentary Secretary to the Minister of Consumer and Corporate Affairs, who has been with us on other bills. He has a few opening remarks to make.

Immediately on his right is Mr. R. Landry, the Superintendent of Bankruptcy. Immediately on Mr. Landry's right is Mr. John Howard, the Assistant Deputy Minister, who is a well-known figure and acceptably vocal at all times. So with that array we should get some results. Now, Mr. Martin, will you proceed?

Senator Laird: Mr. Chairman, may I ask this before Mr. Martin begins? Have either you or our advisers, or all of you, had contact with the departmental officials or Mr. Martin on this new bill—which will be helpful to us as a starter?

The Chairman: Not with Mr. Martin; but, over a period of two years, following the report which we made on the previous bill, there were many conferences between our experts and the

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 13 avril 1978

[Traduction]

Le Comité des banques et du commerce auquel a été déferé le Bill S-11, Loi concernant la faillite et l'insolvabilité, se réunit aujourd'hui à 10 h 15 afin d'étudier ledit bill.

Le sénateur Salter A. Hayden (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous nous proposons ce matin de traiter directement de certaines des recommandations faites par le présent comité lorsqu'il a étudié les dispositions du Bill C-42 concernant les faillites.

Vous vous souviendrez qu'au Sénat, alors que j'expliquais le bill en deuxième lecture, 19 articles n'ont pas été entièrement acceptés par les fonctionnaires du ministère—et dois-je dire, par le gouvernement—mais une partie—bien que pour certains d'entre eux, il faudrait dire la majeure partie—a été acceptée et insérée. Onze articles n'ont toutefois pas été acceptés.

Il me semble que des 109 recommandations qui ont été acceptées, nous n'avons pas besoin—à moins que le comité n'en décide autrement—d'y consacrer beaucoup de temps parce qu'elles ont été soigneusement examinées par nos spécialistes, par le comité, insérées dans le présent rapport par le ministère et le ministre concerné, et qu'elles ont été acceptées. Je ne crois pas qu'on puisse nous accuser de ne pas avoir étudié à fond cette partie.

Nous entreprendrons donc ce matin l'étude des 19 recommandations qui ont été acceptées en partie ainsi qu'aux échanges d'opinions entre les représentants du ministère et nos spécialistes; nous passerons ensuite aux 11 autres recommandations qui ont été refusées—et je le dis tout à fait innocemment Monsieur Martin.

M. Alan Martin, député, secrétaire parlementaire du ministre de la Consommation et des Corporations: Merci, monsieur le président. Je suis convaincu que c'est le cas.

Le président: A ma droite, M. Martin, secrétaire parlementaire du ministre de la Consommation et des Corporations qui a étudié d'autres bills avec nous. Il a quelques remarques préliminaires à faire.

Immédiatement à sa droite, nous avons M. R. Landry, le surintendant des faillites. A la droite de ce dernier, M. John Howard, le sous-ministre adjoint, un homme bien connu dont les interventions sont toujours agréables. Cet imposant déploiement devrait nous permettre d'obtenir certains résultats. Maintenant, Monsieur Martin, auriez-vous l'obligeance de prendre la parole?

Le sénateur Laird: Monsieur le président, puis-je poser une question avant que n'intervienne M. Martin? Est-ce que vous ou vos conseillers avez eu des contacts avec les représentants du ministère ou avec M. Martin au sujet de ce nouveau bill, contacts dont les résultats pourraient nous être utiles?

Le président: Pas avec M. Martin; mais pendant deux ans, à la suite du rapport qui avait été présenté sur le bill précédent, de nombreuses rencontres entre nos spécialistes et les fonction-

[Text]

departmental officials, leading, we hope, to a resolution of all or a major portion of the differences. As you will recall, our advisers were under direction that the chairman had to be regarded as part of that team. Our advisers discussed all the proposals and we attempted to reach a consensus as to how far we would go in compromises—and, as you know, the art of compromise may be a delicate instrument but if you present it the right way, sometimes it produces a lot of good results.

Senator Laird: Yes. Thank you.

The Chairman: Now, Mr. Martin.

Mr. Martin: Thank you, Mr. Chairman.

Honourable senators, the few remarks I would like to make as we open discussion in committee on Bill S-11 will, I hope, be along the lines that the chairman has indicated. I may emphasize to some extent those areas where there has not been what the chairman might consider a full accord with the recommendations of the committee on the last occasion.

As pointed out in the second reading debate, the specific purposes of this bill are to provide an integrated and comprehensive insolvency system that will suit the greatest possible variety of situations, deal adequately with the protection of consumer debtors, safeguard the integrity of the credit system, foster creditor interest in bankruptcy administration and generally adjust equitably and fairly the financial relations between creditors and insolvent debtors in the overall context of the public interest.

All these issues have been the subject of a debate before this Committee during the fall of 1975. The Senate Committee on Banking, Trade and Commerce received briefs from and heard witnesses representing a number of professional and business organizations. On December 10, 1975 the Senate approved publication of the Committee's Report on then Bill C-60.

Since that time, officials of the Department have met with the Senate Committee's advisers, representatives of organizations that submitted briefs to the Senate Committee, and provincial officials in order to clarify any outstanding policy differences. Most of the major recommendations made by the Senate Committee and the persons who submitted briefs to the Senate Committee have been agreed to in principle.

In fact, some 129 of the 139 issues raised before the Senate Committee have been resolved; of the remaining issues, I wish briefly to discuss three; first, the department's position with respect to the licensing of trustees; second, the overriding of provincial legislation on fraudulent preferences and conveyances; and, third, the priority granted to wage earners. In addition to these three points, I would like to briefly bring to the attention of the committee two new policies introduced in the bill after discussions with experts in the bankruptcy field: these are, first, the disclaimer of executory contracts and leases in the context of commercial arrangements, and second, the provisions on international insolvencies.

[Traduction]

naires du ministère, ont permis, nous l'espérons d'aplanir tous ou presque tous les différends. Comme vous vous le rappellerez, nos conseillers avaient reçu comme directive que le président devait être considéré comme un membre de l'équipe. Nos conseillers ont discuté toutes les propositions et nous avons essayé d'en arriver à nous entendre à savoir jusqu'où nous irions en matière de compromis—et, comme vous le savez, l'art du compromis peut être un instrument délicat lequel si vous savez l'utiliser permet d'obtenir quelques fois de bons résultats.

Le sénateur Laird: Oui. Merci.

Le président: A vous, Monsieur Martin.

M. Martin: Merci, monsieur le président.

Honorables sénateurs, les quelques remarques que j'aimerais faire au moment où nous entamons la discussion en comité sur le Bill S-11, respecteront, je l'espère, les idées émises par le président. J'aimerais insister dans une certaine mesure sur les domaines où nous n'avons pas été tout à fait d'accord, comme l'entendrait le président, avec les recommandations du comité la dernière fois.

Comme on l'a souligné au cours du débat en deuxième lecture, le présent bill vise à mettre au point un système intégré et complet concernant l'insolvabilité qui conviendra au plus grand nombre possible de situations, qui traitera adéquatement de la protection des consommateurs-débiteurs, qui protégera l'intégrité du système de crédit, qui encouragera le créancier à s'intéresser à l'administration des faillites et, de façon générale rajustera équitablement les rapports financiers entre les créanciers et les débiteurs insolvable dans le contexte général de l'intérêt public.

Toutes ces questions ont fait l'objet d'un débat devant le présent comité à l'automne de 1975. Le Comité sénatorial des banques et du commerce a reçu des mémoires et entendu des témoins représentant un certain nombre d'organisations professionnelles et commerciales. Le 10 décembre 1975, le Sénat approuvait la publication du rapport du Comité sur le bill C-60.

Depuis lors, des représentants du ministère ont rencontré les conseillers du Comité sénatorial, les représentants des organisations qui ont présenté des mémoires au Comité du Sénat ainsi que les représentants provinciaux afin d'éclaircir toutes les différences marquantes de politique. La plupart des recommandations importantes faites par le Comité sénatorial ainsi que les personnes qui lui ont présenté des mémoires ont en principe été acceptées.

De fait, 129 des 139 questions soulevées devant le Comité sénatorial ont été résolues; de celles qui restent, j'aimerais discuter brièvement de trois; premièrement, la position du ministère en ce qui concerne la délivrance des licences aux syndicis; deuxièmement, la préséance de la législation provinciale sur les traitements préférentiels et les transferts frauduleux; et troisièmement la priorité accordée aux salariés. En plus de ces trois points, j'aimerais attirer brièvement l'attention du Comité sur deux nouvelles politiques introduites dans le bill après discussion avec des spécialistes en faillites: il s'agit premièrement de la renonciation à des contrats et des baux exécutoires en matière d'accords commerciaux et, deuxièmement, les dispositions concernant les insolvabilités internationales.

[Text]

Dealing first with the licensing of trustees, under the present act a person is licensed to be a trustee by the Superintendent of Bankruptcy on the authorization of the minister. The Senate's Report recommends "that the procedures now instituted whereby the licensing process is under the direction of the Minister should be continued". This recommendation has not been followed in the bill that is now before you. Instead, the issuance and cancellation of trustees' licences are covered by exacting administrative procedures imposed on the Superintendent of Bankruptcy. A decision of the superintendent on the cancellation of a licence may be reviewed and set aside by the Federal Court. This quasi-judicial approach is clearly preferable to the present system where the proceedings, especially where the cancellation of a licence is involved, impose an undue burden on the minister. Furthermore, matters relating to the issuance or cancellation of licences, should not only be but be seen to be entirely free from political interference.

Dealing next with the matter of provincial legislation on preferences, the Senate report recommends that "a specific section should be included in the Bill to provide that a trustee is entitled to rely on provincial legislation to set aside fraudulent conveyances, fraudulent preferences and any other transactions which are invalid as against creditors under provincial law". This recommendation has not been followed; section 167 of the bill specifically excludes provincial laws on preferences and conveyances where a bankruptcy order is made. The main reason for excluding provincial law is that there is a clear conflict between the federal and provincial systems in this area. The bias of the bill is to encourage creditors to keep a debtor alive, for example, by supplying inventory without great risk until bankruptcy is imminent. The bias of some provincial laws is to favour the mass of creditors at the expense of the creditor who took the risk of continuing to supply inventory while the debtor was in trouble. In the light of the case of *Robinson v. Countrywide Factors Ltd.* 1977 23 C.B.R. (n.s.) 97, it appears that a province may now continue with or enact laws that will subvert the policy of the Bankruptcy Act. This is unadvisable especially for the security of commercial transactions taking place between provinces.

Then, Mr. Chairman, there is the matter of wage earners. Another issue that has not been resolved is the setting up of a wage earner protection scheme. Many have recommended that a wage protection scheme should be set up to protect an employee from wage loss. But lack of information about unpaid wage claims engendered by the insolvency of business firms makes it impossible to forecast with any accuracy the average aggregate of such unpaid claims in Canada each year. To remedy this lack of information, the present bill includes specific provisions empowering the superintendent to survey banks, receivers and persons handling mechanic's lien claims to determine aggregate, annual unpaid wage claims caused by insolvency or bankruptcy of the employer. Once this data is

[Traduction]

Commençons tout d'abord par la délivrance des licences aux syndics; en vertu de la loi actuelle, une personne obtient du surintendant des faillites sa licence lui permettant d'agir en qualité de syndic sur autorisation du ministre. Dans son rapport, le Sénat recommande «que soient maintenues les procédures en vigueur à l'heure actuelle en vertu desquelles le processus de délivrance des licences relève du ministre». Cette recommandation n'a pas été adoptée dans le bill que vous étudiez. Plutôt, la délivrance et l'annulation des licences autorisant l'exercice des fonctions de syndic relèvent de procédures administratives astreignantes imposées au surintendant des faillites. Une décision d'annuler une licence prise par le surintendant peut être soumise au pouvoir d'examen et d'annulation de la Cour fédérale. Cette orientation quasi-judiciaire est nettement préférable au système actuel où les procédures, surtout lorsqu'il s'agit de l'annulation d'une licence, impose un fardeau indu au ministre. Par ailleurs, les questions concernant la délivrance ou l'annulation de licences doit non seulement être entièrement libre de tout ingérence politique mais elle doit aussi être perçue comme telle.

Pour ce qui est des lois provinciales régissant les traitements préférentiels le Sénat recommande dans son rapport qu'un article distinct soit inclu dans le bill prévoyant qu'un syndic est habilité à invoquer une loi provinciale pour infirmer des cessions et des traitements préférentiels frauduleux ou toute autre transaction contre les créanciers qui ne sont valides en vertu d'une loi provinciale. Cette recommandation n'a pas été adoptée; l'article 167 du bill exclut expressément les lois provinciales régissant les traitements préférentiels et les cessions lorsqu'une ordonnance de faillite est rendue. La principale raison de l'exclusion des lois provinciales tient du fait qu'il y a un conflit net entre les systèmes fédéral et provinciaux dans ce secteur. L'objet du bill est d'encourager les créanciers à approvisionner un débiteur, par exemple en lui fournissant des stocks sans encourir de grands risques jusqu'à ce que la faillite soit imminente. Par contre, l'objet de certaines lois provinciales est de favoriser la masse des créanciers au détriment du créancier qui a pris le risque de continuer à approvisionner le débiteur alors que celui-ci était en difficulté. A la lumière de l'affaire (*Robinson c. Countrywide Factors Ltd.* (1977) 23 C.B.R. (n.s.) 97, il semblerait qu'une province peut invoquer ou adopter des lois qui seraient incompatibles avec la loi concernant la faillite. Cette façon de procéder est peu souhaitable puisqu'elle risque de compromettre les transactions commerciales entre les provinces.

Nous devons aussi considérer, monsieur le président, la question des salariés. Le problème d'un fonds d'indemnisation des salariés n'a pas été résolu. De nombreuses personnes ont recommandé qu'un fonds garantissant les salaires soit créé afin de protéger un employé contre toute perte de revenu. Mais faute de renseignements concernant les créances de salaires non payées découlant de l'insolvabilité de certains commerces font qu'il est impossible de savoir avec exactitude quel est le total moyen de ces créances non payées au Canada à chaque année. Afin de remédier à ce manque d'information, le bill actuel prévoit des dispositions spécifiques habilitant le surintendant à contrôler les banques, les sequestres et les personnes chargées de traiter les créances afin de déterminer le total

[Text]

collected, the setting up of an insurance fund will be determined after a cost/benefit analysis. Pending this determination, the bill grants wage earners a priority of \$2,000 per employee over unsecured creditors. In addition to this, a further priority of up to \$500 per employee is granted in respect of amounts for which an employer is liable as pension and other health and welfare plan contributions. Coupled with the directors' personal liability for those unpaid wages and contributions, the employees' protection under the bill is greatly enhanced pending a decision on the feasibility of the setting up of a wage protection fund.

The Chairman: Now, Mr. Martin, with regard to this third item that you were discussing, the difference between what is in the bill and what we recommended relates only to the recommendation by the Senate that an insurance fund be established with contributions from both the employer and the employee. That is included in your list of 11 provisions in the recommendations that have not been accepted by the department.

Mr. Martin: Yes, I understand that is correct.

The Chairman: What I suggest is that those are the important items in that list of 11, is that right?

Mr. Martin: Yes, that is correct.

The Chairman: So possibly we should deal with those now. You have offered an explanation as to why these provisions were not accepted at this time and incorporated in the bill.

Now, Mr. Baird, would you deal with them from the point of view of the Senate committee and its recommendations?

Mr. David Baird, Adviser to the Committee: With your co-operation, sir, we have spoken to representatives of the department concerning these matters and with respect to the licensing of trustees, the new bill incorporates a provision which is now clause 21.(5) that provides for a review by the federal court of the decision of the superintendent to appoint a trustee. The basic thrust or purpose of the original recommendation of the Senate committee was to prevent the superintendent from having an arbitrary right to appoint trustees or to terminate their appointment. We had recommended approval by the minister to avoid an arbitrary exercise of power by the Superintendent of Bankruptcy. In place of the appointment of trustees by the minister, the department has provided for the review of the decision of the superintendent by the Federal Court under clause 21.(5), which provides that the decision of the superintendent is the equivalent of a decision by a federal tribunal. We think this is satisfactory protection for a trustee in bankruptcy.

Senator Flynn: I think it is better than our recommendation.

The Chairman: Unless the committee has some view on this that is different, we are not proposing to challenge the method

[Traduction]

annuel de créances de salaires non payées découlant de l'insolvabilité ou de la faillite de l'employeur. Une fois ces données recueillies, un fonds d'assurance sera créé après l'analyse de rentabilité. En attendant cette décision, le bill accorde aux salariés une priorité de \$2,000 par employé sur les créanciers non garantis. En outre, une priorité supplémentaire allant jusqu'à 500 dollars par employé est accordée à l'égard des sommes que l'employeur doit verser à titre de pensions et de contributions à des régimes d'assurance-maladie et d'assistance sociale. Assortie à la responsabilité personnelle des directeurs de tous les salaires et contributions non payés, la protection accordée aux employés en vertu du bill est nettement renforcée en attendant de décider s'il y a lieu de créer un fonds de protection contre les pertes de salaires.

Le président: Mais, monsieur Martin, pour ce qui a trait à la troisième question que vous avez soulevée, la différence entre le libellé du bill et ce que nous recommandons découle uniquement de la recommandation du Sénat, préconisant la création d'un fonds d'assurance constitué des contributions versées par l'employeur et les employés. Cette disposition est incluse dans la liste des onze recommandations qui n'ont pas été acceptées par le ministère.

M. Martin: Oui, je crois que c'est exact.

Le président: Ce que je veux dire c'est que ce sont là les principaux éléments de cette liste, n'est-ce pas?

M. Martin: Oui, c'est exact.

Le président: Ainsi, nous pourrions peut-être en amorcer l'étude dès maintenant. Vous avez expliqué pourquoi ces dispositions n'ont pas été acceptées et incorporées au bill.

Monsieur Baird, pourriez-vous nous en parler en partant du point de vue du Comité du Sénat dans cette affaire et de ses recommandations?

M. David Baird, conseiller du Comité: Avec votre co-opération, monsieur nous avons discuté de ces questions et de la délivrance de licences aux syndicats avec les représentants du ministère. Le nouveau bill comprend une disposition, paragraphe 21(5), qui stipule qu'une décision d'octroyer une licence, prise par le surintendant, est soumise aux pouvoirs d'examen de la Cour fédérale. L'objet fondamental ou le but de la recommandation originale du Sénat était d'empêcher le surintendant de nommer des syndicats... ou de mettre fin à leur mandat de façon arbitraire. Nous avons recommandé que le ministre approuve cette proposition afin d'éviter que le surintendant des faillites ait le droit arbitraire ou exerce arbitrairement le pouvoir au lieu de s'en remettre à l'examen du ministre; le ministère qui a prévu l'examen de la décision du surintendant par la Cour fédérale, plutôt que par des syndicats nommés par le ministre en vertu du paragraphe 21(5), est réputée être une décision prise par un tribunal fédéral. Nous croyons que cette position protège de façon satisfaisante un syndic à la faillite.

Le sénateur Flynn: Je pense que c'est préférable à notre recommandation.

Le président: A moins que le comité n'ait un point de vue différent, nous ne proposons pas de contester la méthode de

[Text]

of treatment incorporated in the bill notwithstanding the recommendation of the Senate.

Senator McIlraith: Perhaps, Mr. Chairman, you might go farther than that and commend them for an acceptable alternative to our recommendation.

The Chairman: Mr. Martin, are you prepared to say that what you have incorporated is a satisfactory or appears to you to be a satisfactory alternative?

Mr. Martin: Yes, we definitely do.

The Chairman: In other words, in those circumstances you might not call what you had done on this point a negation of the recommendation.

Mr. Martin: I think that is probably correct.

The Chairman: Does that satisfy you, Senator McIlraith?

Senator McIlraith: Yes.

Mr. Baird: The next item that Mr. Martin raised was the over-riding of provincial statutes relating to fraudulent conveyances and fraudulent references. A fraudulent conveyance is a transfer of an asset by a person to another party for no consideration, usually with the intent to defeat and defraud his creditors. The most common example is the conveyance from a husband to a wife when a husband knows he is in financial difficulties.

Senator Flynn: Or vice versa.

Mr. Baird: A fraudulent preference is a payment to one creditor that gives that creditor preference over other creditors. Frequently the creditor is a relative or possibly a bank where a director has personally guaranteed the bank account. In the latter situation, the director of the company makes sure the bank is paid off in order to prevent him from having to pay under his personal guarantee.

Just recently and this is the decision Mr. Martin has just mentioned, there was a decision of the Supreme Court of Canada that changed the law in certain provinces with respect to fraudulent preferences. That decision provided that a trustee in bankruptcy could use provincial law to challenge or set aside fraudulent preferences which took place beyond the period of time during which fraudulent preferences could be attacked under the Bankruptcy Act. Generally speaking, the Bankruptcy Act applies with respect to transactions that take place within three months prior to the date of bankruptcy. Many provincial laws permit fraudulent preferences to be set aside, which took place one, two or three years before the bankruptcy. The Supreme Court of Canada ruled that, since the Bankruptcy Act only applies for the three-month period prior to the date of bankruptcy, any provincial law that deals with the transaction beyond the three-month period can be used by a trustee in bankruptcy to set aside a fraudulent preference.

When our committee reviewed this matter we were of the opinion that to permit only the federal law to apply would be too restrictive, and would deprive creditors of rights to chal-

[Traduction]

traitement prévue au projet de loi, nonobstant la recommandation du Sénat.

Le sénateur McIlraith: Peut-être, monsieur le président, devriez-vous aller jusqu'à les conseiller à titre de substitut acceptable à notre recommandation.

Le président: Monsieur Martin, diriez-vous que ce que vous avez inclus est une solution de rechange satisfaisante ou qu'elle vous semble l'être?

M. Martin: Certainement.

Le président: Autrement dit, dans ce cas, vous ne pourriez pas qualifier ce que vous avez fait à cet égard de négation de la recommandation.

M. Martin: Je pense que c'est sans doute exact.

Le président: Cela vous satisfait-il, monsieur le sénateur?

Le sénateur McIlraith: Oui, monsieur le président.

M. Baird: L'autre question soulevée par M. Martin a trait au recouplement des lois provinciales en matière de traitements préférentiels et de transferts frauduleux, ce dernier étant un transfert d'élément actif par une personne à une autre partie et sans contrepartie, habituellement dans l'intention de déjouer ses créanciers ou de les frustrer de ce à quoi ils ont droit. L'exemple le plus courant est celui du transfert qu'effectue un mari à sa femme lorsqu'il connaît des difficultés financières.

Le sénateur Flynn: Ou vice versa.

M. Baird: Un traitement préférentiel frauduleux survient lorsque, par le versement d'un paiement à un créancier, on lui accorde un traitement préférentiel par rapport aux autres. Il arrive souvent que ce créancier soit un parent ou même une banque lorsque le directeur a personnellement garanti le compte bancaire. Dans ce cas, le directeur de la société s'assure que la banque est remboursée afin de ne pas l'obliger à payer.

Tout récemment, M. Martin vient d'ailleurs tout juste d'en parler, la Cour suprême du Canada a rendu un jugement qui modifie en profondeur le droit en matière de traitement préférentiel frauduleux dans certaines provinces. Par cette décision, un syndic de faillite pouvait utiliser la législation provinciale pour contester ou annuler un transfert qui constituerait un traitement préférentiel frauduleux effectué après la période au cours de laquelle celui-ci pouvait être contesté aux termes de la Loi sur la faillite. De façon générale, cette loi s'appliquait dans le cas des transactions conclues dans les trois mois précédant la date de faillite. De nombreuses lois provinciales permettent l'annulation d'un transfert qui constitue un traitement préférentiel frauduleux s'il est survenu un, deux ou trois ans avant la déclaration de faillite. La Cour suprême du Canada a jugé que, puisque la Loi sur la faillite ne s'applique que pour une période de trois mois précédant la date de la faillite, toute loi provinciale qui porte sur une transaction s'étendant au-delà de la période de trois mois peut être invoquée par un syndic de faillite pour annuler un transfert qui constitue un traitement préférentiel frauduleux.

Quand notre Comité a étudié cette question, nous avons conclu qu'en permettant seulement l'application de la loi fédérale nous agirions de façon trop limitative et priverions les

[Text]

lenge transactions which generally should be set aside. We considered that Bill C-60, was too restrictive and we wanted to enlarge the scope of the rights of the trustee in bankruptcy by permitting him to use provincial law.

The new bill does not permit this. The new bill has a specific section in it designed to—I will use the term “usurp,” but Mr. Howard does not like that term—usurp the rights of a province. Basically, clause 167 provides that only the federal statute can be used to set aside fraudulent preferences and fraudulent conveyances if a bankruptcy occurs.

My initial reaction was that I was unhappy with the new bill, but an analysis of the various provisions of the new bill relating to fraudulent preferences and fraudulent conveyances, which involves looking at clause 168 and the subsequent clauses, reveals that in most cases the new bill is stronger than most provincial laws. For example, the provisions of the new bill dealing with a fraudulent conveyance set aside a transfer for no consideration, if the trustee in bankruptcy can show that the debtor was insolvent at the time he made the transfer. It removes the issue of intent.

Under Ontario provincial law, and generally through the common law provinces the intent of the debtor is of paramount importance. If the trustee in bankruptcy can show that the transfer had the effect of depriving the debtor of sufficient assets to pay his debts, there is a change of the onus of proof. Then the onus is on the recipient, i.e. the husband in Senator Flynn's case or the wife in my case, to prove that there was no intent to defeat or defraud creditors. The onus is placed on the recipient of the transfer to prove that there was no intent.

The new bill abolishes the issue of intent when you deal with fraudulent conveyances and sets aside the transfer, if it can be shown that the debtor was insolvent at the time of the transfer. I think that is an improvement over most provincial laws. My personal reaction to it is that, because of the improved wording and improved sections in the new bill, it is now not necessary to bring in provincial law to deal with fraudulent preferences and fraudulent conveyances.

When we first considered the bill, it was my opinion that the provisions dealing with fraudulent conveyances and fraudulent preferences were a disaster. We had to have provincial law in order to give creditors sufficient rights. The new provisions dealing with fraudulent preferences are a great improvement over the former Bill C-60, and I think they give the creditors sufficient protection.

I believe Mr. Howard would like to give the policy decisions for not permitting a trustee in bankruptcy to rely on provincial law. I have looked at this strictly from the point of view of considering what are the rights of the creditors and are these rights being seriously weakened.

[Traduction]

créanciers de leurs droits de contester des transactions qui devaient généralement être annulées. Nous avons conclu que le bill C-60 était trop limitatif et nous voulions étendre les droits du syndic de faillite en lui permettant d'invoquer la législation provinciale.

Le nouveau projet de loi ne le permet pas. Il contient un article précis visant à, j'emploierai le terme «usurper», bien que M. Howard ne l'aime pas, donc à usurper les droits d'une province. Fondamentalement, l'article 167 prévoit que seul la loi fédérale peut être invoquée pour annuler un transfert qui constitue un traitement préférentiel frauduleux en cas de faillite.

Au départ, je n'étais pas très satisfait de ce nouveau projet de loi, mais l'analyse des diverses dispositions relatives aux traitements préférentiels et transferts frauduleux, ce qui exige l'étude de l'article 168 et des suivants, révèle que, dans la plupart des cas, le nouveau projet de loi a préséance sur les lois provinciales. Par exemple, les dispositions du nouveau projet de loi qui portent actuellement sur le traitement préférentiel frauduleux prévoient un transfert direct dans le cas où le syndic de faillite peut prouver que le débiteur était insolvable au moment où le transfert a été effectué. Cet article supprime la question de l'intention.

En vertu de la loi provinciale ontarienne et en général des lois des provinces pratiquant le droit commun, les intentions du débiteur sont primordiales. Si le syndic de faillite peut prouver que le transfert a privé le débiteur d'avoirs suffisants pour rembourser ses dettes, un changement de fardeau de la preuve est prévu. Il appartient alors au bénéficiaire, c'est-à-dire l'époux dans le cas cité par le sénateur Flynn ou l'épouse dans mon cas, de prouver qu'il n'a eu aucune intention de léser ou de frauder les créanciers. Il appartient au bénéficiaire du transfert de prouver que ce n'était pas son intention.

Le nouveau projet de loi supprime la question de l'intention dans le cas de traitements préférentiels et de transferts frauduleux et annule le transfert, s'il peut être prouvé que le débiteur insolvable au moment où le transfert a été effectué. Je pense que cela représente une amélioration comparativement à la majorité des lois provinciales. Personnellement, je pense qu'en raison de l'amélioration du libellé et des articles du nouveau projet de loi, il n'est plus nécessaire d'appliquer les lois provinciales pour régler les traitements préférentiels et les transferts frauduleux.

Lorsque nous avons commencé à étudier ce projet de loi, j'étais d'avis que les dispositions relatives aux traitements préférentiels et aux transferts frauduleux étaient désastreuses. Il fallait appliquer les lois provinciales pour accorder des droits suffisants aux créanciers. Mais les nouvelles dispositions relatives aux traitements préférentiels frauduleux constituent une grande amélioration comparativement à l'ancien bill C-60 et je pense qu'elles protègent suffisamment les créanciers.

M. Howard aimerait probablement nous faire part des décisions de principe visant à éviter ou à empêcher un syndic de faillite d'avoir recours aux lois provinciales. J'ai étudié l'affaire strictement du point de vue de la nature des droits des créanciers et il me semble qu'il sont sérieusement affaiblis.

[Text]

Senator McIlraith: Before you turn to Mr. Howard, could you give me the reference to the Supreme Court of Canada case, 1977?

The Chairman: It is *Robinson v. Countrywide Factors Limited* 1977 23 C.B.R. (n.s.) 97.

Mr. Baird: That was an interesting decision, sir.

Senator Flynn: In summary, they said that provincial laws were applicable?

Mr. Baird: Yes.

Senator Flynn: I thought it was always the case.

Mr. Baird: There had been conflicting decisions in various provinces. In Ontario we had always interpreted the law to be that provincial law could not apply to fraudulent preferences after a bankruptcy had occurred. I believe other provinces, Quebec for example, maintained that provincial law was still applicable. I believe some of the provinces in the west also took that position.

Senator Flynn: The trustee was specifically mentioned in the Civil Code as having the right to use these provisions—one year after the bankruptcy, also. It extends the delay under the Quebec law to give the trustee one year to take action.

Mr. R. Landry, Superintendent of Bankruptcy: This delay has been modified by a decision of the Supreme Court and the delay might now be either 30 years or no prescription whatsoever. But those sections in the Civil Code are applicable only where there is no conflict with the federal act.

Senator Flynn: Right. They have added to the rights of the trustee.

Mr. Landry: That is right.

Mr. Baird: This was a decision where five judges of the Supreme Court were in favour of permitting provincial law still to be used, and four judges were not. It changed the law as we understood it in Ontario. Obviously, it did not change it as it had been understood in Quebec. The issue had not been decided by the Supreme Court of Canada in previous cases.

Senator McIlraith: Thank you.

The Chairman: As I understand it, your advice now is that you take a group of the changes in this bill and put them together and study the effect. The creditor's position is not adversely affected as against what it was, and it might be said that it is improved.

Mr. Baird: Yes, that is correct.

The Chairman: Are there any views from the committee?

Senator Laird: Maybe Senator McIlraith thinks they should be commended on this, too.

Senator Flynn: Well, I don't know. It all depends on the way you look at it. If you restrict the rights of the trustee by this, I do not know that that would be necessarily an improvement. Maybe it would be a clarification of the situation, but it would not necessarily be an improvement, because if the provincial

[Traduction]

Le sénateur McIlraith: Avant de donner la parole à M. Howard, pourriez-vous me donner la référence exacte du cas entendu par la Cour suprême du Canada en 1977?

Le président: Il s'agit de *Robinson C. Countrywide Factors Limited*, 1977 23 C.B.R. (n.s.) 97.

M. Baird: C'est une décision bien intéressante, monsieur.

Le sénateur Flynn: En résumé, il a été décidé que les lois provinciales s'appliquaient.

M. Baird: Oui.

Le sénateur Flynn: J'ai toujours pensé que c'était le cas.

M. Baird: Des décisions contraires ont été rendues dans diverses provinces. En Ontario, notre interprétation a toujours été que la loi provinciale ne s'appliquait pas dans les cas de traitements préférentiels après une mise en faillite. Je pense que dans les autres provinces, comme au Québec, on était d'avis que la loi provinciale s'appliquait toujours. Je pense que certaines des provinces de l'Ouest partageaient cet avis.

Le sénateur Flynn: Le code civil mentionne spécifiquement que le syndic a le droit d'avoir recours à ces dispositions. Il prolonge donc à un an, en vertu de la loi du Québec, le délai accordé au syndic pour agir.

M. R. Landry, surintendant des faillites: Ce délai a été modifié suite à une décision de la Cour suprême et il s'agit maintenant de 30 ans ou de rien du tout. Mais ces articles du Code civil ne s'appliquent que s'il n'y a pas conflit avec la loi fédérale.

Le sénateur Flynn: Exactement. Il s'agit d'un ajout aux droits du syndic.

M. Landry: C'est exact.

M. Baird: Laissez-moi vous citer l'exemple d'une décision où cinq juges de la Cour suprême étaient en faveur de permettre l'utilisation de la loi provinciale tandis que quatre juges n'étaient pas d'accord. Elle a changé notre interprétation des lois en Ontario. Mais manifestement, cela n'a rien changé à l'interprétation utilisée au Québec. La Cour suprême du Canada n'avait jamais été saisie aussi directement de cette question avant ce cas.

Le sénateur McIlraith: Merci.

Le président: Si je comprends bien, vous proposez qu'on prenne un groupe des modifications de ce projet de loi, qu'on les réunisse et qu'on en étudie l'impact. La position du créancier n'est pas diminuée comparativement à ce qu'elle était anciennement et on peut même dire qu'elle est améliorée.

M. Baird: Oui, c'est bien cela.

Le président: Le comité aurait-il d'autres observations à formuler?

Le sénateur Laird: Le sénateur McIlraith juge peut-être qu'ils devraient être félicités pour cela aussi.

Le sénateur Flynn: Eh bien, je ne suis pas certain. Tout dépend de la façon dont vous considérez la chose. Si vous restreignez les droits du syndic de cette manière, il ne s'agit pas nécessairement d'une amélioration. Cela pourrait être considéré comme une clarification de la situation, mais pas

[Text]

law was adding to the rights of the trustee, I mean if it was contrary to the provisions of the Bankruptcy Act, then, okay. But if it is not contrary, if it only adds, do you think it is important to know that, Mr. Howard?

Mr. J. L. Howard, Assistant Deputy Minister, Bureau of Corporate Affairs, Department of Consumer and Corporate Affairs: May I reply to that, Mr. Chairman?

The Chairman: Yes.

Mr. Howard: There are three things I would like to point out in respect to this provision. First, it only applies where there is a bankruptcy; that is, where a bankruptcy order has been made. We are not touching the general area of insolvency. That is being left to the provincial law. The second thing is that, if, somehow, there are additional rights after a bankruptcy under provincial law, two things happen. The trustee has an obligation, to know all of these provincial laws, in addition to knowing the federal law. There may be contiguous provinces where the debtor has been carrying on business in two provinces and the estate would have greater rights in one province than in other. In that situation, the trustee presumably would have to shop around for the best jurisdiction so that he can exercise greater rights.

We do not consider that too serious, but we do think it is a good reason to support this.

This is what Chief Justice Laskin was driving at in dissenting in the *Robinson v. Countrywide Factors Ltd.* case.

The policy of the Bankruptcy Act is not to penalize those credits who come in knowing a debtor is in difficulty, and not supplying money or inventory. Quite frankly, under the Bankruptcy Act, we try to be reasonably lenient in the standards we put in these provisions.

The provincial laws, on the other side, are only interested in a rateable distribution among all the creditors. They do not have the kind of refinement we have in the Bankruptcy Act. As a result of that, there is a real conflict of policy between some of the provincial laws and the federal law. In the bankruptcy context, we think the Bankruptcy Act should apply. That is the principal reason for the policy.

Senator Alan Macnaughton (Deputy Chairman) in the Chair.

Senator Roblin: Mr. Chairman, I wonder whether someone could tell me, in a few words, how the bankruptcy field is divided between the provinces and the federal government, and what the fields of jurisdiction are. I must confess that I am quite ignorant on this matter, but if someone could help me in that respect, I believe it would assist me.

The Deputy Chairman: And the rest of us.

Mr. Baird: Basically, the British North America Act gives the federal Parliament the power to legislate on bankruptcy

[Traduction]

nécessairement une amélioration, parce que la loi provinciale prévoyait un ajout aux droits du syndic, je veux dire que si c'était contraire aux dispositions de la Loi sur la faillite, alors d'accord. Mais si ce n'est pas le contraire, si on prévoit seulement des additions, croyez-vous qu'il soit important de le savoir, monsieur Howard?

M. J. L. Howard, sous-ministre adjoint (Bureau des corporations), ministère de la Consommation et des Corporations: Puis-je répondre à cela, monsieur le président?

Le président: Oui.

M. Howard: Il y a trois choses que j'aimerais souligner en ce qui concerne cette disposition. Premièrement, elle ne s'applique que dans les cas de faillites; c'est-à-dire, dans les cas où un décret de faillite a été émis. Il ne s'agit pas de la question générale de l'insolvabilité. Cela relève de la loi provinciale. La deuxième chose est que si, d'une façon ou d'une autre, la loi provinciale prévoit des droits additionnels dans les cas de faillites, deux choses peuvent se produire. Le syndic est tenu, en plus de connaître la loi fédérale, de connaître toutes les lois provinciales. Il se peut que le débiteur ait effectué des affaires dans des provinces contiguës, et que la succession ait des droits plus importants dans une province que dans une autre. Dans ce cas, le syndic se verrait présumément dans l'obligation, de trouver la meilleure juridiction, c'est-à-dire celle qui lui permettra d'exercer le plus de droits.

Nous n'estimons pas que ce soit trop grave, mais nous croyons que c'est une bonne raison pour lui accorder notre appui.

C'est où voulait en venir le juge en chef Laskin en exprimant son dissentiment dans l'affaire *Robinson contre Countrywide Factors Limited*.

La Loi sur la faillite ne vise pas à pénaliser les créanciers qui viennent à savoir qu'un débiteur est en difficulté et ne lui fournissent ni argent ni stock. Très franchement, dans la Loi sur la faillite, nous essayons d'être raisonnablement indulgents quant aux normes imposées.

Les lois provinciales, d'autre part, ne s'intéressent qu'au caractère évaluable de ce qui doit être distribué parmi tous les créanciers. Elles n'ont pas le genre de raffinement de la Loi sur la faillite. Par conséquent, on observe un véritable conflit de principe entre certaines lois provinciales et la loi fédérale. Dans le contexte d'une faillite, nous croyons que la Loi sur la faillite devrait s'appliquer. C'est la principale raison d'être de cette politique.

Le sénateur Alan Macnaughton (vice-président) occupe le fauteuil.

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, je me demande si quelqu'un pourrait me dire, en quelques mots, comment le domaine de la faillite est divisé entre les provinces et le gouvernement fédéral, et quels sont les domaines de juridiction. Je dois avouer ma complète ignorance à ce sujet, mais si quelqu'un pouvait m'aider, je lui en saurais gré.

Le vice-président: Nous tous d'ailleurs.

M. Baird: Essentiellement, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique donne au Parlement fédéral le pouvoir de légiférer

[Text]

and insolvency matters. Traditionally the federal Parliament has only legislated on "bankruptcy," which has been interested to mean an adjudication of a person to be a bankrupt. Prior to this bill, the federal Parliament has never enacted legislation while relying on the head of insolvency, because it is difficult to determine whether there is insolvency or not. The bankruptcy test is a very simple test. The Bankruptcy Act, up to the coming into being of the bill, had only applied to persons adjudicated bankrupt. This bill goes further than that. It relies on the insolvency ground with respect to a few matters. It relies on this ground when dealing with receiverships. An example of this would be the case of a creditor appointing an agent or receiver to realize on its security without any adjudication to bankruptcy. This bill has assumed jurisdiction with respect to receiverships. Other than that, this bill does not purport to deal with matters relying on the power to legislate with regard to insolvency. The Supreme Court of Canada has permitted the provinces to deal with insolvency matters, provided that they do not conflict with federal legislation, and provided that the field has not been completely occupied by federal legislation.

The jurisdiction is basically one of divided fields. If the federal government has not occupied the field, then the provinces have been permitted to enter it. That is basically the effect of the decision of the Supreme Court of Canada.

Senator Roblin: It would be our contention, I suppose, that we are not attempting to expand the field, but merely occupy the field which is there in the first place?

Mr. Baird: Yes. The decision taken by the Supreme Court was that the federal Parliament had not occupied the entire field of fraudulent preferences. Therefore, provincial law related to fraudulent preferences—

Senator Roblin: Filled the vacuum.

Mr. Baird: Yes. The new bill proposes to fill that vacuum. Obviously, we think the decision of the Supreme Court of Canada would be that, once that vacuum was filled, provincial law could not be applicable and could not be relied upon by the trustee in bankruptcy. However, it could still be relied upon by a creditor of the debtor if the debtor had not been an adjudicated bankrupt. This law, as proposed, would apply when there has been a bankruptcy adjudication. The provincial law would still apply if there were no bankruptcy adjudication.

Senator Flynn: In short, you are adopting the decision of the minority of the Supreme Court of Canada?

Mr. Baird: That is the policy of the department. In order to determine its effect, you must look at each provincial law. Each provincial law is somewhat different when it attacks a fraudulent conveyance or preference in dealing with the rights of a creditor in the event of an insolvency situation.

For me to say that all the rights of the creditors are approved by this bill would be to make a broad sweeping statement which might be proven wrong when one analyzes an individual provincial law. To the majority of the provincial laws there is an improvement, but there could be certain provincial laws under which there would be a derogation from

[Traduction]

sur les questions de faillite et d'insolvabilité. Traditionnellement, le Parlement fédéral n'a légiféré que sur la «faillite» c'est-à-dire la déclaration par une personne de sa faillite. Avant le présent bill, le Parlement fédéral n'a jamais adopté de loi en se fondant sur le critère de l'insolvabilité, parce qu'il est très difficile en effet de déterminer s'il y a insolvabilité ou non. Le critère de faillite est très simple. La Loi sur la faillite, jusqu'à l'avènement de ce bill, ne s'appliquait qu'aux personnes déclarées en faillite. Ce bill va plus loin. Il se fonde sur l'insolvabilité en ce qui a trait à quelques questions, comme les séquestres. On peut citer par exemple le cas d'un créancier nommant un agent ou un syndic pour réaliser ses biens sans qu'il y ait déclaration de faillite. Ce bill concerne le domaine de juridiction des syndics de faillite. Mais cela mis à part, il ne vise pas les questions relatives au pouvoir de légiférer en matière d'insolvabilité. La Cour suprême du Canada a permis aux provinces de traiter des questions d'insolvabilité pourvu que ces dernières n'entrent pas en conflit avec la législation fédérale, et pourvu que le domaine n'ait pas été entièrement couvert par une loi fédérale.

La juridiction est fondamentalement fragmentée. Si le gouvernement fédéral n'a pas traité du domaine, alors les provinces peuvent s'y intéresser. Voilà en fait l'effet qu'a eue la décision de la Cour suprême du Canada.

Le sénateur Roblin: Nous ne prétendrions pas alors, je présume, élargir le domaine, mais simplement occuper celui qui existe déjà?

M. Baird: Oui. La Cour suprême a décidé que le Parlement fédéral n'avait pas occupé tout le domaine des préférences frauduleuses. Par conséquent, une loi provinciale ayant trait aux préférences frauduleuses...

Le sénateur Roblin: Comblait le vide.

M. Baird: Oui. Le nouveau bill se propose de combler ce vide. De toute évidence, nous croyons que la décision de la Cour suprême du Canada serait, qu'une fois le vide comblé, une loi provinciale ne pourrait s'appliquer et ne pourrait être invoquée par le syndic de faillite. Toutefois, elle pourrait quand même être invoquée par un créancier du débiteur si ce dernier n'avait pas été déclaré en faillite. Cette loi, sous sa forme actuelle, s'appliquerait lorsqu'il y a eu déclaration de faillite. La loi provinciale s'appliquerait toujours s'il n'y a pas eu déclaration de faillite.

Le sénateur Flynn: Bref, vous adoptez la décision de la minorité de la Cour suprême du Canada?

M. Baird: Telle est la politique du ministère. Afin de déterminer ses effets, il nous faut passer en revue chaque loi provinciale. Elles sont toutes légèrement différentes lorsqu'il s'agit des droits d'un créancier sur un débiteur insolvable.

Si je disais que tous les droits des créanciers sont approuvés par ce bill, je ferais là une déclaration par trop générale qui pourrait se révéler fautive après l'analyse d'une loi provinciale précise. La majorité des lois provinciales présentent une amélioration, mais certaines d'entre elles pourraient nier les droits des créanciers. Je n'ai pas eu l'occasion d'analyser chaque loi

[Text]

the rights of creditors. I have not had an opportunity to analyze each individual provincial law to make a judgment on the rights of creditors in each province.

Senator Roblin: Thank you. That is very helpful.

The Deputy Chairman: Is there anything else on this point? I believe you had a third point.

Mr. Baird: Mr. Martin raised the issue of priority being granted to wage-earners. Basically, this new bill corresponds with the recommendation of the Senate to the effect that the provision entitling wage-earners to have priority over secured creditors be deleted. The new bill follows that recommendation. That was the major recommendation of the committee.

The second major point recommended to counterbalance the fact that wage-earners were not getting priority over secured creditors was the creation of the Wage Protection Fund. Unfortunately, in my opinion, the bill does not provide for such a fund. From a fiscal point of view, the reason for that is likely a valid one; it is a question of cost. The department officials advised me that they are uncertain as to the total cost involved in such a commitment. I believe their policy was not to introduce such a measure until they were certain as to the cost.

The new priority increases the priority of wage-earners up to \$2,000, plus an additional \$500 for extra benefits such as pension payments, unemployment insurance payments, and ancillary employee benefits to a maximum of \$500. It is very similar to the present Bankruptcy Act except for the fact that the \$500 limit under the present act is increased to \$2,000.

Senator Flynn: What causes that?

Mr. Baird: It is on page 161 of the new bill. Clause 261(e) deals with the priority of claims for wages. Basically it provides that wages will come behind the costs of administration and have priority over all other claims. The most significant factor is, of course, that the rights of secured creditors will have priority over the claim for wages.

Senator Roblin: Even to the extent of the \$2000?

Mr. Baird: Yes.

Senator Roblin: The first creditors are ahead of that claim?

Senator Flynn: Secured creditors.

Mr. Baird: Yes. Secured creditors are creditors holding debentures, chattel mortgages and assignments of book debts. That type of security will have priority over the claims of a wage earner. It was because of that fact that the committee recommended the Wage Protection Fund. Such a fund would act as a counterbalance and give the wage earner protection.

Senator Flynn: Does the proposed legislation clarify the conflict that exists currently as between the Bankruptcy Act and provincial laws?

[Traduction]

provinciale et je ne puis donc me prononcer sur les droits des créanciers dans chaque province.

Le sénateur Roblin: Merci. Vous nous avez été très utile.

Le vice-président: Y a-t-il autre chose à ajouter sur ce sujet? Je crois que vous aviez un troisième point à traiter.

M. Baird: M. Martin a soulevé la question de la priorité des salariés. Essentiellement, ce nouveau bill correspond à la recommandation du Sénat qui voulait que les dispositions autorisant les salariés à avoir la priorité sur les créanciers garantis soient retranchées. Le nouveau bill suit cette recommandation. C'était la principale recommandation du comité.

Le deuxième point en importance qui a été recommandé pour compenser le fait que les salariés n'obtenaient pas la priorité sur les créanciers garantis, a été la création d'un fonds de protection des salaires. Malheureusement, à mon avis, le bill ne prévoit pas un tel fonds. D'un point de vue fiscal, la raison en est probablement valable; c'est une question coût. Les hauts fonctionnaires du ministère m'ont informé qu'ils étaient incertains du coût total occasionné par un tel engagement. Je crois qu'ils ont comme politique de ne pas mettre en œuvre de mesure du genre tant qu'ils ne seront pas certains des coûts.

La nouvelle priorité hausse la priorité des salariés à \$2,000, plus un supplément de \$500 pour les avantages additionnels comme les paiements de pension, d'assurance-chômage, et les avantages complémentaires pour salariés jusqu'à concurrence de \$500. Cette disposition est très similaire à l'actuelle Loi sur la faillite mais la limite de \$500 en vertu de la loi actuelle est haussée à \$2,000.

Le sénateur Flynn: Pourquoi?

M. Baird: C'est à la page 161 du projet de loi. L'alinéa 261e) traite de la priorité des créances pour salaires. Il stipule essentiellement que les salaires viendront après les frais d'administration et qu'ils auront la priorité sur toutes les autres créances. De toute évidence, l'élément le plus important c'est que les droits des créanciers garantis auront priorité sur les créances pour salaires.

Le sénateur Roblin: Même jusqu'à concurrence des \$2,000?

M. Baird: Oui.

Le sénateur Roblin: Les premiers créanciers passent-ils avant cette créance?

Le sénateur Flynn: Les créanciers garantis.

M. Baird: Oui. Les créanciers garantis sont ceux qui détiennent des débetures, des hypothèques sur biens immobiliers, et des cessions de dettes actives. Ce type de garantie aura priorité sur les créances des salariés. C'était pour cette raison que le Comité avait recommandé la création du fonds de protection des salariés; il servirait à rétablir l'équilibre, et à protéger les salariés.

Le sénateur Flynn: Est-ce que le projet de loi résout le conflit qui existe actuellement entre la Loi sur la faillite et les lois provinciales?

[Text]

Mr. Baird: This bill would clarify that conflict to a great degree. One of the major problems has been that the provinces have set up deemed trust concepts and created statutory liens that have the effect of increasing the priority of a particular claim. The federal government has done this as well. I am thinking, basically, of Canada Pension Plan contributions, vacation pay, and claims such as that.

Senator Flynn: I am referring to what are known as privileges on movables or immovables under the civil law. There is a list of such privileges under the provincial law, and that list is repeated, for the most part, in the present bankruptcy legislation. On occasion, a question arises as to whether a given privilege should be treated as a preferred claim, as provided in the Bankruptcy Act, or as a secured claim, as provided under the Civil Code. There has been a problem in that regard, in my experience, and I am wondering whether this measure would eliminate the provincial legislation in that respect.

Mr. Howard: We are not really eliminating the provincial legislation. One of our difficulties in this area has been that under a great many provincial statutes the provinces have set up deemed trust funds or deemed security interests that then take priority over all other creditors. As a result, as you well know, they so totally undermined the system that there was never anything left for the ordinary unsecured creditor. The bias of the bill in clause 261 is to minimize Crown priorities. The Crown is still a preferred creditor under paragraph (h), but what we have tried to do is narrow it down to the point where the Crown actually collects money, requires that it be held separate and apart from the debtor's money, and then we limit it further to the amount of money actually on hand. Thus, we have narrowed all of these various types of provincial funds without eliminating them altogether. The provinces are going to be contained, so that they cannot undermine the basic priorities policy reflected in clause 261.

Senator Flynn: Is it your view that the proposed arrangement is an improvement over the present situation?

Mr. Howard: Yes, and I strongly recommend it. Obviously, I have a bias towards having something for the ordinary unsecured creditor.

Senator Flynn: I do not dispute that. I am simply saying that there are problems, and I am wondering whether you have been able to clarify those problems in this bill.

Mr. Baird: Clause 188 would not solve all of the problems you have raised, Senator Flynn. It only deals with statutory rights; that is to say, moneys owing to the Crown, whether in the right of a province or the federal government, and to contributions to social security plans. It does not deal with privileges attributable to landlords, or those types of privileges created by provincial statute.

Senator Flynn: You mentioned the matter of landlord rights under the present legislation, whereas in all provincial legislation there is a different setup. One is often not sure whether

[Traduction]

M. Baird: Oui, dans une grande mesure. L'un des principaux problèmes est que les provinces ont adopté le principe de présomption de fiducie et créé des droits légaux qui avaient pour effet d'augmenter la priorité de certaines créances. Le gouvernement en a fait autant, et je pense essentiellement aux cotisations du régime de pensions du Canada, aux versements de vacances et aux créances de ce genre.

Le sénateur Flynn: Je veux parler de ce qui est connu comme étant des privilèges sur les biens mobiliers ou immobiliers aux termes du droit civil. La loi provinciale présente une liste de ces privilèges et elle est reprise en majeure partie dans le présent projet de loi sur la faillite. Il arrive qu'on se demande si un certain privilège donné devrait être considéré comme une créance prioritaire prévue par la Loi sur la faillite ou comme une créance garantie, d'après la définition du Code civil. D'après mon expérience, il y a eu des problèmes à cet égard, et je me demande si cette mesure abolirait la loi provinciale dans ce domaine.

M. Howard: En fait nous n'abolissons pas la loi provinciale; l'une de nos difficultés dans ce domaine, c'est qu'aux termes d'un grand nombre de leurs lois les provinces ont constitué des fonds présumés de fiducie, ou des intérêts garantis présumés qui ont ensuite priorité sur tous les autres créanciers. Comme vous le savez, en conséquence, le système s'est tellement dégradé qu'il ne reste jamais rien pour le créancier chirographaire, non garanti. La tendance du projet de loi, à l'article 241 est de minimiser les priorités de la Couronne. Aux termes de l'alinéa h) la Couronne est encore créancier prioritaire, mais nous avons décidé de limiter cela de façon à ce que lorsqu'elle perçoive effectivement des fonds, il faut qu'ils soient détenus séparément, et dans une autre caisse que celle où se trouve les fonds du débiteur, et en outre, nous les limitons au montant en sa possession. Ainsi, nous avons restreint toutes ces différentes catégories de fonds provinciaux, sans toutefois les éliminer complètement. Les provinces seront dans l'impossibilité de s'opposer aux politiques fondamentales en matière de priorité contenues dans l'article 261.

Le sénateur Flynn: Est-ce que vous estimez que la solution proposée améliore la situation actuelle?

M. Howard: Oui, je la recommande vivement. Évidemment, j'ai tendance à favoriser le créancier chirographaire non garanti.

Le sénateur Flynn: Je n'ai rien contre cela. Je dis simplement qu'il y a des problèmes et je me demande si vous avez pu les résoudre avec ce projet de loi.

M. Baird: L'article 188 ne pourrait pas résoudre toutes les difficultés que vous avez soulevées, sénateur Flynn. Il ne traite que les droits légaux, en d'autres termes, des sommes dues à la Couronne, que ce soit au nom d'une province ou du gouvernement fédéral et des cotisations à des régimes de sécurité sociale. Il ne traite pas des privilèges imputables aux propriétaires, ni de ceux qui découlent de lois provinciales.

Le sénateur Flynn: Vous avez évoqué les droits des propriétaires aux termes du présent projet de loi; alors que dans toutes les lois provinciales, le système est différent. On ne sait jamais

[Text]

one should file a claim as established by the provincial legislation or a claim under the Bankruptcy Act only.

Mr. Landry: If I may respond to that, Mr. Chairman, this has been clarified in clause 198 of the bill, under which the only claim the landlord may file under Bankruptcy Act is that determined under subclause 198(20).

Senator Flynn: In other words, the provincial legislation in this area is put aside.

Mr. Landry: Yes, indeed, but only in that respect. This is dealt with in subclauses 198(19) and (20) on page 129 of the bill.

Mr. Baird: Your position, Mr. Landry, is that subclause 198(19) removes the right of a landlord to have a secured claim in respect of rent arrears in the event of a bankruptcy?

Mr. Landry: Yes.

Mr. Baird: I agree that the wording would have that effect.

Senator Laird: What is your view of that, Mr. Baird, with reference, say, to the laws of the province of Ontario?

Mr. Baird: The Ontario provincial law does not give the landlord the status of a secured creditor. This would bring the federal law into line with the Ontario law, so there would be no conflict.

The law in Ontario provides that in the event of a bankruptcy occurring, the sole right of the landlord is to file a proof of claim with the trustee in bankruptcy as a preferred creditor as opposed to having the rights of a secured creditor.

Senator Laird: Is the landlord limited in terms of the arrears he may claim?

Mr. Baird: Under the present law he is limited, for preference, to a period of three months in arrears. The new bill would retain the same preference for the landlord with respect to arrears of rent, and it corresponds with the law in the province of Ontario. There is no conflict in that respect.

Senator McIlraith: In the event that the rent paid in advance is substantially greater than the amount the landlord is entitled to claim by way of arrears, does the trustee have any right of action in respect of the surplus over the amount of arrears?

Mr. Baird: The general law is that there is no right of recovery. Most leases provide that prepaid rent, in the event of termination of the lease, is forfeited or lost. This new bill would not give the trustee in bankruptcy any right to overcome that type of forfeiture clause.

Senator McIlraith: So, that is not interfered with?

Mr. Baird: No.

Senator Salter A. Hayden (Chairman) in the Chair.

Senator Flynn: In the event that payment was made less than three months before the bankruptcy—

[Traduction]

s'il faut déposer une demande conformément aux lois provinciales ou uniquement à la Loi sur la faillite.

M. Landry: Permettez-moi de vous dire à cet égard, monsieur le président, que c'est à l'article 198 du projet de loi, en vertu duquel la seule réclamation que le propriétaire puisse faire aux termes de la Loi sur la faillite est celle qui est définie au paragraphe 198(20).

Le sénateur Flynn: En d'autres termes, dans ce domaine, les lois provinciales sont annulées.

M. Landry: Oui, mais seulement à cet égard. C'est ce dont traitent les paragraphes 198(19) et (20) à la page 129 du projet de loi.

M. Baird: Selon vous, monsieur Landry, le paragraphe 198(19) ôte à un propriétaire le droit à une créance garantie à l'égard des arriérés de loyers en cas de faillite?

M. Landry: Oui.

M. Baird: Je pense aussi comme vous que le libellé aurait cet effet.

Le sénateur Laird: Qu'en pensez-vous, monsieur Baird, par rapport aux lois de l'Ontario, par exemple?

M. Baird: En Ontario la loi n'accorde pas au propriétaire le statut de créancier garanti. Cela mettrait la loi fédérale sur le même plan que celle de l'Ontario, de sorte qu'il n'y aurait pas de conflit.

La loi de l'Ontario stipule qu'en cas de faillite, le seul droit qu'a le propriétaire est d'envoyer au syndic en faillite la preuve qu'il est créancier prioritaire et non d'avoir les droits d'un créancier garanti.

Le sénateur Laird: Est-ce que le propriétaire est limité en ce qui concerne les arriérés qu'il peut réclamer?

M. Baird: Aux termes de la présente loi, il est limité, en ce qui concerne les créances préférentielles, à une période de trois mois d'arriéré ou le minimum. Le nouveau projet de loi accordera le même traitement préférentiel aux propriétaires pour les arriérés de loyer, ce qui correspond à ce qui est prévu par la loi de l'Ontario. Il n'y a pas de conflit à ce sujet.

Le sénateur McIlraith: Au cas où les loyers payés à l'avance dépassent de beaucoup le montant que le propriétaire a le droit de réclamer à titre d'arriérés, est-ce que, dans ce cas, le syndic a le droit d'intenter une action en justice en ce qui concerne la somme excédentaire?

M. Baird: La loi stipule qu'il n'y a pas de droit de recouvrement. La plupart des baux prévoient que le loyer payé d'avance, en cas d'expiration du bail, est confisqué ou perdu. Cette nouvelle loi n'accordera pas au syndic en faillite le droit de passer outre à cette disposition sur la perte par confiscation.

Le sénateur McIlraith: Donc il n'y a pas d'intervention?

M. Baird: Non.

Le sénateur Salter A. Hayden (président) occupe le fauteuil.

Le sénateur Flynn: Au cas où le paiement serait effectué moins de trois mois avant la faillite...

[Text]

Mr. Baird: It could be possibly challenged as a preference, that is correct.

The Chairman: Most leases today require that the tenant pay the last month's rent in the term of the lease, or even the last two months' or three months' rent. In addition, he may also be required to pay in advance an amount equal to at least one month's rent as a guarantee that he will not abuse the leased premises. What happens to those rents in the event of bankruptcy?

Mr. Baird: The landlord would be entitled to his preference claim for three months in arrears, and he would not be required to deduct from that claim any prepayment of rent. If the lease is terminated by the trustee in bankruptcy, the landlord is entitled to a further three months' claim, but from that three month's claim he must deduct any prepaid rent. If there was three months' prepaid rent and the amount of his claim is three months, it would even off and there would be no additional claim or prospective rent, that is, no additional claim in addition to the arrears.

At the present time, when a bankruptcy occurs, the landlord is usually entitled to three months' arrears, plus a claim for three month's accelerated rent. This new bill says that he still gets his three months' arrears, there is no change there, but with respect to accelerated rent he must deduct any prepaid rent from that claim. This seems fair. Up until now, the courts have interpreted the present Bankruptcy Act so that the landlord did not have to deduct any—

The Chairman: Offset?

Mr. Baird: Yes, offset. He could keep his prepaid rent and also claim his three months' accelerated rent. And that seemed inequitable.

Senator Flynn: What about the position under the Quebec law? Preference over the sale of furniture? I think the present act provides that if he has a right on the furniture at all, the proceeds will be used first to pay the claim of the landlord. Does that appeal to you?

Mr. Landry: That priority is maintained in section 261. The priority is first over the assets or movables on the premises. but the landlord has no security interest in those.

Mr. Baird: That is correct. His priority is limited to the value of the assets on the premises. That is page 163, subsection (12). But the proceeds from the assets from the premises may be used first to pay the administration costs, to pay the claims of wage earners, only then, if sufficient is left over, will the landlord get paid. He does not have number one priority with respect to arrears of rent; his priority is down the line. As I understand you, Senator Flynn, under the present law in Quebec the landlord gets number one priority with respect to that.

Mr. Melvin C. Zwaig, Adviser to the Committee: Under provincial law.

Mr. Baird: Yes, under provincial law.

[Traduction]

M. Baird: Il pourrait être contesté comme étant un traitement préférentiel, c'est vrai.

Le président: La plupart des baux à l'heure actuelle exigent du locataire qu'il verse le dernier mois de loyer avant l'expiration du bail, ou même avant les deux ou trois derniers mois. En outre, il peut également être tenu de payer d'avance un montant équivalant à au moins un mois de loyer comme garantie qu'il n'abusera pas des locaux. Qu'advient-il de ces loyers en cas de faillite?

M. Baird: Le propriétaire aurait droit à une créance prioritaire pour ces trois mois d'arriérés, et il ne serait pas tenu de déduire de la créance tout loyer payé d'avance. Si le bail était résilié par le syndic en faillite, le propriétaire aurait droit à une autre créance de trois mois, mais il devrait en déduire tout loyer payé d'avance. Si le loyer payé d'avance était de trois mois et que le montant de la créance soit de trois mois également, les sommes étant égales, il n'y aurait pas de créance supplémentaire ni de loyer à prévoir, c'est-à-dire pas de créance s'ajoutant aux arriérés.

A l'heure actuelle, lorsqu'il y a faillite, le propriétaire a habituellement droit à trois mois d'arriérés, plus une créance de loyer accéléré de trois mois. Le présent projet de loi stipule qu'il peut quand même obtenir ces trois mois d'arriérés. Il n'y a là aucun changement, mais en ce qui concerne le loyer accéléré, il doit déduire de la créance tout loyer payé d'avance. Cela semble équitable. Jusqu'à maintenant, les tribunaux ont interprété la Loi actuelle sur la faillite de façon à ce que le propriétaire n'ait pas à déduire de . . .

Le président: Compensation?

M. Baird: Oui. En effet, il pourrait conserver le loyer payé d'avance et réclamer également ces trois mois de loyer accéléré. Cela ne semblait pas juste.

Le sénateur Flynn: Quelle est la situation aux termes de loi du Québec? Traitement prioritaire sur la vente des meubles? Je pense que la loi actuelle stipule que si le propriétaire a un droit quelconque sur les meubles, le produit de la vente servira d'abord à payer la créance du propriétaire. Est-ce que ce système vous convient?

M. Landry: Non. La question de la priorité est traitée à l'article 261. Le propriétaire a priorité d'abord sur l'actif ou sur les biens mobiliers qui se trouvent sur les lieux. Mais il n'a aucune garantie là-dessus.

M. Baird: C'est vrai. Sa priorité se limite à la valeur de l'actif qui est sur les lieux. Cela est stipulé à la page 163, paragraphe (12). Si le produit de la vente de l'actif peut d'abord servir à payer les frais d'administration et les créances pour salaire, alors, c'est seulement, s'il reste suffisamment de fonds que le propriétaire sera payé. Mais il ne vient pas en première priorité en ce qui concerne les arriérés de salaire; sa priorité vient en dernier lieu. Si je comprends bien, sénateur Flynn, aux termes de la présente loi au Québec c'est le propriétaire qui vient en première position.

M. Melvin C. Zwaig, conseiller du Comité: Aux termes de la loi provinciale.

M. Baird: Oui, c'est cela.

[Text]

Senator Flynn: With respect to the proceeds of the sale of furniture?

Mr. Baird: That priority would be taken away by this new bill, isn't that correct?

Mr. Landry: That is correct.

Senator Cook: Does he lose his right of distraint also?

Mr. Baird: Yes, he also loses his right of distraint.

The Chairman: What have you to say as to the position of our recommendations and what the department has done with them, or not done with them?

Mr. Baird: With respect to landlords, the department has followed our recommendation. We had recommended that any security right given to the landlord should be deleted and the department accepted that recommendation when they drafted the new bill. They went one step further when they provided for deducting the amount of the prepaid rent from the amount of the claim for accelerated rent. That was not dealt with in our report. To me it is a fair and equitable solution to a problem.

The Chairman: Where would you put what they have done—in the list of the 109 recommendations which they have accepted, and the 19 which they have accepted in part and the 11 which they have rejected—in which category would you put this?

Mr. Baird: The landlord's position I put right in the 109. They are the ones with which we are pleased.

Mr. Howard: A reasonable compromise, Mr. Chairman.

The Chairman: You still go away with something additional.

Mr. Howard: Yes, Mr. Chairman.

The Chairman: Now, these are the three items.

Senator Flynn: I have one point, Mr. Chairman. Our advisers said that they are very sorry that the government has not accepted to organize an insurance scheme to protect wage earners. I was not in agreement with that recommendation in any event. But I was wondering do they think that it is the responsibility of the state in this area to organize an insurance for wage earners? If you do for them, why not for a lot of other people who suffer in bankruptcies?

Mr. Zwaig: Honourable senators, the wage earner is the individual who suffers most, in that he comes to work as an employee and not as a supplier of goods. Perhaps he is the one who least has an influence on whether the company goes bankrupt or not. As a result, he may be in fact the hardest hit in the event that his employer goes into bankruptcy. It was for that reason that the wage earner in Bill C-60 was given the super security to rank ahead of secured creditors. Then we came back and said we thought at that time that giving the wage earner the super security would have a disastrous effect on the lending policies of financial institutions. As a result, we said at that time, and we still think, that the wage earner should be protected, and protected by some type of an insur-

[Traduction]

Le sénateur Flynn: En ce qui concerne le produit de la vente des meubles?

M. Baird: Cela va disparaître avec la nouvelle loi, n'est-ce pas?

M. Landry: C'est exact.

Le sénateur Cook: Est-ce qu'il perd également son droit de saisie?

M. Baird: Oui.

Le président: Avez-vous des commentaires à faire sur nos recommandations et sur ce que le ministère en a fait?

M. Baird: En ce qui concerne les propriétaires, le ministère a suivi notre recommandation. Nous avions recommandé que tout droit de garantie accordé aux propriétaires soit supprimé et le ministère a accepté cette recommandation lorsqu'il a rédigé le nouveau projet de loi. Il a fait un pas de plus lorsqu'il a été question de déduire le montant du loyer payé d'avance du montant du loyer accéléré. Cette question n'avait pas été abordée dans notre rapport. A mon avis, c'est une solution juste et équitable au problème.

Le président: Dans quelle catégorie placeriez-vous ce qu'il a fait—dans la liste des 109 recommandations qu'il a acceptées, les 19 qu'il a acceptées partiellement ou les 11 qu'il a rejetés?

M. Baird: Je le mettrais dans la catégorie des 109 recommandations. Ce sont celles dont nous sommes le plus contents.

M. Howard: C'est un compromis raisonnable, monsieur le président.

Le président: Vous vous en tirez quand même avec un avantage supplémentaire.

M. Howard: Oui, monsieur le président.

Le président: Voilà donc les trois éléments.

Le sénateur Flynn: Je voudrais poser une question, monsieur le président. Nos conseillers disent qu'ils regrettent que le gouvernement n'ait pas accepté de créer un régime d'assurance visant à protéger les salariés. De toute façon, je n'étais pas d'accord avec cette recommandation. Mais je me demandais s'il pensait qu'il incombait à l'État de mettre sur pied un régime d'assurance pour les salariés? Dans l'affirmative, pourquoi pas aussi pour ceux qui font faillite?

M. Zwaig: Honorables sénateurs, le salarié est celui qui souffre le plus, dans la mesure où il travaille en tant qu'employé et non pas en tant que fournisseur de biens. Il est peut-être celui qui a le moins d'influence sur l'éventuelle faillite de la société. En conséquence, c'est lui qui peut être le plus durement atteint au cas où son employeur faisait faillite. C'est pour cette raison que, dans le bill C-60, le salarié bénéficiait de garanties supérieures à celles des créanciers nantis. Aussi, nous sommes revenus en arrière et avons dit que nous pensions qu'à cette époque, cela aurait eu un effet désastreux sur la politique de prêt des institutions financières. En conséquence, nous pensons toujours que le salarié devrait être protégé par un régime d'assurance quelconque. Je pense

[Text]

ance scheme. I certainly feel that this is still a valid recommendation and should be considered.

Senator Laird: What about the administration of it? Is that not going to create a new set of bureaucrats?

Senator Flynn: What do you say, Mr. Howard?

Mr. Howard: I think Mr. Landry should reply to this, because he has been really studying this thing in Europe and has worked on it. You will find that we have broken up parts of this act between us and this is his speciality.

Mr. Landry: We have been discussing this proposal for some time, the setting up of a protection scheme for wage earners. The department has received many individual complaints and representations from organized groups who have recommended that something should be done when an employee is out of a job on account of the bankruptcy of the employer and where outstanding wages remain unpaid. There are some very dramatic cases that we could quote.

We have had the opportunity to meet with bureaucrats in other countries where a fund to protect wage earners has been set up. For example, there is an existing fund now in Great Britain. There is one also in France, there is one in Germany; and I believe there is one also in the Netherlands. This is a preoccupation that seems to be worldwide.

We have been looking at their schemes. We have been analyzing the features of most of them, and have tried to determine which one would be the best one for Canada. I think we have come to some conclusions but our main problem is that we do not know, as of today, what is the extent of unpaid wages when insolvency occurs. We have those statistics where bankruptcy, as such, occurs, but we have no means of determining what is the extent of unpaid wages—in the case of receiverships, for example, where the secured creditor takes over the firm and unpaid wages are outstanding.

We have been assured, by some receivers, that generally the secured creditor tries to make sure that these unpaid wages are looked after. But it is done on a voluntary basis. This could change tomorrow. Looking at the schemes that have been established elsewhere and looking at the statement our minister made in the press release when Bill S-11 was issued, it seems that government is very seriously considering setting up a scheme, but the mechanism and the details of the mechanism have yet to be finalized.

Senator Laird: Well, Mr. Martin made it very plain that it is not ruled out but was being delayed for more experience and for more information.

Mr. Martin: That is right, Mr. Chairman. In order not to delay the implementation of the new act, which is very important, this matter will have to be handled separately and given a great deal more consideration and study, and indeed that will happen.

Senator Flynn: It could be a very expensive scheme, I would suggest. We have seen the experience in Great Britain, for instance.

[Traduction]

toujours que cette recommandation est valable et devrait être étudiée.

Le sénateur Laird: Et son application? Cela ne va-t-il pas créer de nouveaux bureaucrates?

Le sénateur Flynn: Qu'en dites-vous, monsieur Howard?

M. Howard: Je crois que M. Landry devrait répondre à cette question car il l'a étudiée en Europe et y a travaillé. Vous constaterez que nous avons partagé cette loi entre nous, et cette question relève de sa compétence.

M. Landry: Nous discutons de cette proposition depuis un certain temps maintenant, c'est-à-dire, de la création d'un régime de protection pour les salariés. Le ministère a reçu de nombreuses plaintes individuelles ainsi que des demandes de groupes organisés qui ont recommandé que des mesures soient prises lorsqu'un employé perd son emploi à la suite de la faillite de sa société et qu'il n'est pas rétribué. Nous pourrions citer des expériences traumatisantes.

Nous avons eu la chance de nous entretenir avec des fonctionnaires de pays étrangers qui ont créé un fonds de protection des salariés. Ce fonds existe par exemple au Royaume-Uni. Il y en a également un en France, en Allemagne et, je crois, aux Pays-Bas. Cette préoccupation semble être universelle.

Nous avons étudié leurs plans. Nous avons analysé les caractéristiques de la plupart d'entre eux et avons essayé de les comparer pour savoir lequel s'appliquerait le mieux au Canada. Je pense que nous sommes arrivés à une conclusion, mais notre problème réside dans le fait que nous n'avons aucune idée de l'étendue des salaires demeurés impayés en cas d'insolvabilité. Nous avons des statistiques sur les faillites, mais nous n'en avons aucune sur les salaires impayés, en cas de liquidation par exemple, où le créancier nanti reprend l'entreprise sans verser les salaires dus.

Certains liquidateurs nous ont affirmé que le créancier nanti essayait dans une certaine mesure de s'assurer que les salaires soient versés aux salariés. Mais tout ceci est volontaire et pourrait changer demain. D'après les plans qui ont été mis sur pied ailleurs et d'après la déclaration de notre ministre dans son communiqué de presse lorsque le bill S-11 a été publié, il semble que le gouvernement étudie sérieusement la question, mais l'ensemble du dispositif ainsi que ses détails ne sont pas encore connus.

Le sénateur Laird: M. Martin a bien dit que la création de ce régime n'était pas abandonnée, mais était retardée pour permettre aux responsables de recueillir de plus amples renseignements.

M. Martin: C'est exact, monsieur le président. Afin de ne pas retarder l'application de la nouvelle loi, qui est très importante, ce sujet devrait faire l'objet d'une discussion distincte et être étudié de façon plus approfondie; c'est d'ailleurs ce qui se passe.

Le sénateur Flynn: Ce plan pourrait être très coûteux, je pense. Nous avons vu ce qui s'est passé au Royaume-Uni, par exemple.

[Text]

Mr. Martin: I don't think there is any question that the cost of such a scheme is one of the factors that has to be looked into very carefully.

Senator Laird: Especially now.

Senator Flynn: It could be part of the Unemployment Insurance Commission.

The Chairman: Well, the proposal we made was that the contribution would be made by the employer and the employee.

Senator Flynn: Yes, that is what takes place with unemployment insurance.

Mr. Zwaig: One of the ideas during our discussions was not to have it as part of the unemployment insurance scheme.

Senator Cook: Another candidate for bankruptcy itself.

Mr. Baird: We are hoping it could be administered through the trustee in bankruptcy. There would be claims filed with the trustee in bankruptcy. The trustee would requisition the necessary funds and that would be a way of avoiding a tremendous amount of expense. The mechanics of the scheme have not been ironed out yet.

Senator Roblin: Mr. Chairman, on the subject of claims for wages, am I right in thinking that we have in any case somewhat improved the priority in this new bill compared with the old one with respect to claims for wages, in that perhaps the claims of the Crown have been placed below claims for wages.

Mr. Baird: The amount has been increased, senator. The effect of this is that where under the present Bankruptcy Act the wage earner would have a priority over the Crown for \$500 and then would rank behind the Crown after that as an unsecured creditor, under the new bill he now has priority for \$2,000, and an additional \$500 for employee benefits. So basically it is the amount that has been increased.

Senator Roblin: That is pretty substantial, just the same.

Mr. Martin: There is a substantial increase in dollar value.

Senator Flynn: Well, they have to take into account inflation, and \$500 in 1950, when the present legislation was enacted, would be the equivalent of about \$2,000 today.

The Chairman: I don't know whether Senator McIlraith has a suggestion to make as to what we record in connection with the deferring of this recommendation. The question is whether the deferral is reasonable having regard to what has been put forward by the department, and that is the lack of necessary information. Personally, I feel it is.

Senator McIlraith: They have made their case for that, and we have never sought to recommend legislation that would be irresponsible based on the lack of information.

The Chairman: There might be some question as to whether we had the right to do that.

[Traduction]

M. Martin: Je ne pense pas que la question du coût d'un tel régime soit un des facteurs qui doivent être étudiés avec le plus grand soin.

Le sénateur Laird: En ce moment surtout.

Le sénateur Flynn: Ce régime pourrait relever de la Commission d'assurance-chômage.

Le président: Nous avons proposé que l'employeur et l'employé versent une cotisation.

Le sénateur Flynn: Oui, comme c'est le cas pour l'assurance-chômage.

M. Zwaig: Je crois que l'une des idées qui s'est dégagée lors de nos discussions voulait que ce régime soit inclus au programme d'assurance-chômage.

Le sénateur Cook: Un autre candidat à la faillite.

M. Baird: Nous espérons que le régime pourra être administré par le syndic de faillite. Les revendications pourraient être envoyées au syndic de faillite qui serait chargé de rassembler les fonds nécessaires, ce qui éviterait des dépenses considérables. Mais les modalités de fonctionnement du régime n'ont pas encore été fixées.

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, au sujet des revendications de salaires, ai-je raison de croire que l'ordre de collocation a été amélioré dans ce nouveau projet de loi de sorte que les créances de la Couronne passent maintenant après les revendications de salaire?

M. Baird: Le montant a été augmenté, sénateur, ce qui accorderait au salarié, aux termes de l'actuelle Loi sur les faillites la priorité avant la Couronne, de réclamer jusqu'à concurrence de \$500 et il passait ensuite après la Couronne comme créancier non garanti. Aux termes du nouveau projet de loi, il peut maintenant réclamer \$2,000, plus \$500 en avantages sociaux. C'est essentiellement le montant qui a été augmenté.

Le sénateur Roblin: C'est tout de même une augmentation assez importante.

M. Martin: En effet.

Le sénateur Flynn: Il faut tenir compte de l'inflation; \$500 en 1950, date à laquelle la loi actuelle a été adoptée, équivalait à peu près à \$2,000 aujourd'hui.

Le président: Je me demande si le sénateur McIlraith aurait une suggestion en ce qui concerne le report de cette recommandation. Il s'agit de savoir si ce report est raisonnable compte tenu du manque de renseignements qu'invoque le ministère. Quant à moi, je crois qu'il l'est.

Le sénateur McIlraith: Le ministère a défendu sa position et nous n'avons jamais voulu recommander une loi qui serait irresponsable en raison du manque de renseignements.

Le président: On pourrait se demander si nous étions justifiés de le faire.

[Text]

So that deals with what were called the major recommendations in the total of 11 which were not accepted and incorporated in the bill. So far as the others are concerned, I think we should ask Mr. Baird to enumerate them and to rate them.

Mr. Baird: Another recommendation which was not accepted by the department dealt with the right of an agent of a bankrupt to carry on the same business as the bankrupt. In the Senate recommendations we had recommended that there should be an automatic prohibition of an agent of a bankrupt corporation—and an agent is defined as being basically any person managing a corporation—from carrying on a similar business as the bankrupt carried on for a period of two years. Once a bankruptcy of a corporation occurred an officer, director or manager of that corporation could not carry on the same business as the corporation carried on for a period of two years. The court would be given the right to shorten that period, but basically it was considered an automatic prohibition from carrying on the same business. It did not prohibit the agent or director from carrying on any other type of business. It only prohibits him from carrying on that particular type of business. This recommendation was put forward on the grounds that in the eyes of the public the bankruptcy laws were being brought into disrepute by the fact that a person going bankrupt today could start up in the same business tomorrow, and we had heard many complaints that the bankruptcy laws were being abused. It was felt that this prohibition could prevent that type of abuse.

The department has accepted the next stage of our recommendation. We had recommended that there should be a prohibition against an agent carrying on business if the administrator decided to file a caveat. The department has accepted that recommendation. The administrator who finds that there has been an improper act on the part of the agent, officer or director, would have the right to file a caveat and prevent that agent from carrying on any type of business for a period of time up to five years. The department has accepted that recommendation from the committee, but has rejected the automatic prohibition. They were of the view that it was too arbitrary and that there should be some sort of review of the acts of the individual agent before the prohibition took place. We were of the opinion that because of the public image, it was important that the public should not see a person going bankrupt today and starting up in business tomorrow. This recommendation of the committee would prevent that.

Similarly, the department has raised the question that it is an expense to require the individual agent to apply to a court to get the prohibition lifted, and that this might prove to be an undue burden imposed on the individual who wanted to carry on the same business. It was our reaction to that that if a person had enough funds to start up and carry on the same business, then he should be able to afford to go to court and get a court order lifting any sanction imposed upon him. If he could not afford to go to court he should not be in business again in any event. Perhaps we were being too arbitrary and harsh, but that was our reaction to that response.

[Traduction]

Cela conclut l'étude des recommandations principales au nombre de 11 qui ont été rejetées et qui, par conséquent, n'ont pas été incluses au projet de loi. En ce qui touche les autres, je demanderais à M. Baird de les énumérer et de les commenter.

M. Baird: Le ministère a rejeté une autre recommandation qui portait sur le droit qu'avait un mandataire d'une société en faillite de reprendre les mêmes activités que la société en faillite. Le Sénat a recommandé qu'on interdise automatiquement, pour une période de deux ans, à un mandataire d'une société en faillite, défini comme étant toute personne qui gère une société, de poursuivre des activités analogues à celles menées par la société en faillite. Ainsi, après une faillite, un fonctionnaire, administrateur ou directeur de cette société se verrait interdit, pendant deux ans, de reprendre le même genre d'activités de la société en faillite. Un tribunal pourrait écourter cette période, mais nous proposons essentiellement une interdiction automatique d'entreprendre le même genre d'affaires. Cela n'empêcherait pas le mandataire ou l'administrateur d'entreprendre d'autres activités. Cette recommandation a été présentée parce que le public n'a plus confiance dans les lois sur la faillite étant donné que le failli pouvait reprendre les mêmes activités dès le lendemain et parce que nous avons entendu beaucoup de plaintes selon lesquelles on abusait des lois sur la faillite. Nous avons conclu que cette interdiction préviendrait ce genre d'abus.

Le ministère a accepté l'étape suivante de notre recommandation. Nous avons recommandé qu'on interdise à un mandataire de reprendre les activités d'une société en faillite si l'administrateur décide de présenter une notification d'opposition. Le ministère a accepté cette recommandation. L'administrateur qui découvre qu'un mandataire, fonctionnaire ou administrateur d'une société a commis des actes illicites aurait le droit de présenter une notification d'opposition afin d'empêcher le mandataire de poursuivre ce genre d'activités pour une période d'au moins cinq ans. Comme je l'ai dit, le ministère a accepté cette recommandation, mais a rejeté l'idée d'une interdiction automatique. Les représentants du ministère avec lesquels nous avons discuté de cette question ont jugé que cette interdiction serait trop arbitraire et qu'il convient d'étudier les gestes du mandataire avant d'imposer cette interdiction. Nous avons cru qu'il importait que le public ne voit pas un failli reprendre son commerce le lendemain. La recommandation du Comité résoudrait ce problème.

Dans le même ordre d'idée, le ministère a soutenu que le mandataire devrait encourir des frais pour demander à un tribunal de lever l'interdiction, ce qui constituerait peut-être un fardeau injuste pour la personne souhaitant reprendre ses activités. Nous avons répondu qu'un commerçant possédant suffisamment d'argent pour reprendre ses activités, devrait pouvoir se permettre d'aller devant un tribunal pour obtenir la levée de la sanction imposée contre lui. S'il ne peut pas se le permettre, il ne devrait pas reprendre ses activités. Nous sommes peut-être trop arbitraires et trop durs, mais c'est notre position à ce sujet.

[Text]

The Chairman: Well, I take it that the provision with respect to the caveat does give the trustee some right in a proper case to take action.

Mr. Baird: Oh, yes. The department has accepted our recommendation that both the trustee in bankruptcy and any creditor have the right to require a caveat to be filed. If the administrator refuses to file it, the creditor or the trustee in a bankruptcy now has the right to go to court and ask for a court order filing a caveat. That was one of the recommendations of this committee which has been accepted by the department.

The Chairman: The simple question there is whether the position of the department in not accepting the balance of our recommendations could be considered as being reasonable. Can their reasons be regarded as reasonable? What have you to say about that?

Mr. Baird: I do not feel strongly that the department is unreasonable.

Senator Walker: Well, that is a concession.

The Chairman: What are some of the other points, then?

Mr. Baird: There are other recommendations in very minor areas. There is one on terminology. We have recommended "bankruptcy supervisor". They wanted to retain "administrator". We just do not feel it is worth arguing over.

Another area that they rejected was with respect to corporate licences. We had asked that any corporation, whether incorporated under the laws of a province or under the laws of Canada, should be permitted to carry on business as a trustee in bankruptcy. They are under the present law, but under the new bill the only suggestion is that they are not mentioned in a section giving them specific rights. The policy of the department has been that they do not want to interfere with the rights of a provincial corporation but they are encouraging trustees in bankruptcy to be incorporated as federal companies rather than as provincial companies.

Our recommendation was that clause 18(2) should provide that "every corporation that holds a licence may carry on business of a trustee in bankruptcy or as a receiver throughout Canada and shall not, in respect of its operations as a trustee in bankruptcy or as a receiver, be construed to be carrying on business as a trust company." We recommended that the wording be "every corporation," but the department says that this section should only apply to every federal corporation. It is a minor difference of opinion and one that we do not think, I do not think, is significant.

The Chairman: All right. The next one?

Mr. Baird: Consumer arrangements. These are arrangements by a small debtor. The department has accepted the recommendation of the Senate that a small debtor be defined as being a debtor with liabilities of \$20,000 or less. The Senate recommendation had been that secured creditors whose claims are admissible in an arrangement should be given the right to realize upon property of the debtor, subject to their security, if there is one month's default in the performance by the debtor,

[Traduction]

Le président: La disposition concernant la notification d'opposition donne à un syndic le droit de prendre les mesures nécessaires.

M. Baird: En effet. Le ministère a accepté notre recommandation visant à permettre à un syndic de faillite et à tout créancier de présenter une notification d'opposition. Si l'administrateur refuse de la reconnaître, le créancier ou le syndic de faillite a maintenant le droit de demander à un tribunal de promulguer une ordonnance reconnaissant la notification d'opposition. C'était une des recommandations du comité qui a été acceptée par le ministère.

Le président: Il faut se demander tout simplement si la position du Ministère, en n'acceptant pas le reste de nos recommandations, peut être considérée raisonnable. Peut-on dire que leurs raisons sont justifiées? Qu'en pensez-vous?

M. Baird: Je ne suis pas convaincu que le Ministère ne soit pas raisonnable.

Le sénateur Walker: Voilà, c'est une concession.

Le président: Quels sont donc d'autres points de vue?

M. Baird: Il y a d'autres recommandations dans des domaines moins importants. L'une porte sur la terminologie. Nous avons recommandé l'expression «surveillant de faillite». Le ministère veut garder «administrateur». Ce n'est pas la peine d'en discuter.

Un autre domaine où il a refusé notre recommandation est celui des licences des corporations. Nous avons demandé si toute société, constituée en vertu des lois provinciales ou fédérales, pouvait agir en qualité de syndic de faillite. En vertu des dispositions de la loi actuelle, elle peut, mais le nouveau Bill ne fait que suggérer qu'aucun article ne leur donne des droits spécifiques. La politique du Ministère est de ne pas intervenir quant aux droits d'une corporation provinciale et, certainement, d'encourager les syndicats des faillites à se former en sociétés fédérales plutôt que provinciales.

Nous avons recommandé que le paragraphe 18(2) stipule que «toute corporation titulaire d'une licence peut agir en qualité de syndic ou de séquestre sur tout le territoire du Canada et ne doit nullement, à cet égard, être confondue avec une compagnie de fiducie». Nous avons recommandé l'expression «toute corporation» mais le Ministère prétend que cet article ne devrait s'appliquer qu'aux corporations fédérales. Il s'agit d'une légère différence d'opinion et je ne crois pas qu'elle soit importante.

Le président: Très bien. La prochaine question?

M. Baird: Les dispositions concernant le consommateur. Il s'agit de dispositions par un petit débiteur. Le Ministère a accepté la recommandation du Sénat d'entendre par petit débiteur un dont les pertes s'élèveraient à \$20,000 ou moins. Le Sénat avait recommandé que les créanciers garantis dont les créances étaient admissibles en vertu d'un concordat, devaient pouvoir réaliser sur les biens du débiteur, sous réserve de leur garanti, si le débiteur est en retard d'un mois dans son

[Text]

if his obligation is under an arrangement. The department has not accepted this recommendation and they have provided that a secured creditor would only have the right to realize on his security, if the debtor is in default in an amount equal to the total of three months' payments rather than one month.

Although they did not accept this recommendation of the Senate, they have greatly improved the rights of the secured creditor. They have given him the right to realize on the asset, if it is perishable or likely to depreciate rapidly in value. They have given him the right to protect his security by registration, where necessary, such as filing under the new Personal Properties Securities Act of Ontario. They have given him the right to take possession or to take conservatory measures. So they have given him many, many additional rights that were not in the other bill. I think these additional rights effectively protect the rights of the secured creditor and it is not necessary to change the three-month period back to one month, because of the ancillary rights given to the secured creditor under the new bill. These rights were not in the old bill. They were recommended by our committee and have now been put in with respect to the rights of a secured creditor in a consumer arrangement, in a commercial arrangement and in a bankruptcy. Therefore, we have to look at all our recommendations with the idea that, although a specific recommendation has not been accepted, there are many other provisions which ameliorate the situation and make our recommendation not as essential as it was at the time when we made it.

The Chairman: So there has been reasonable improvement in the position of the secured creditor?

Mr. Baird: A great improvement, yes.

Senator Molson: A reasonable compromise.

The Chairman: I suppose in compromising you would have to look at that fact that nobody gets the full extent of what he claims or recommends. But has he made substantial progress on behalf of the people that the recommendations tended to deal with? That is the question.

Mr. Baird: There is no question about it. Definitely, yes. In my opinion there is now an even balance between the rights of the debtor and the rights of the secured creditor, and that balance was not in the old bill.

Senator Flynn: Maybe some of the recommendations were made just so you could withdraw them, as you suggested in the Senate and were quoted in the *Financial Post*.

Mr. Baird: In our negotiations with the department, we did not tell them that.

Senator Flynn: But the admission now is very clear.

The Chairman: What you are suggesting, Senator Flynn, is that some of the recommendations were intended as trading bait.

Senator Flynn: Yes.

[Traduction]

obligation en vertu d'un concordat. Le Ministère a rejeté cette recommandation et prescrit que les créanciers garantis ne pourraient que réaliser sur sa garantie que si le débiteur est en défaut à raison d'un montant égal à la somme que représentent trois mois de paiement plutôt qu'un.

Même s'ils n'ont pas accepté la recommandation du Sénat, ils ont beaucoup amélioré les droits du créancier garanti. Le Ministère lui a donné le droit d'exercer sur des biens grevés de sa sûreté, lorsque cette sûreté greève des biens périssables ou susceptibles de se déprécier rapidement. Il lui a donné le droit de protéger sa sûreté en l'enregistreur, le cas échéant, en vertu par exemple de la Personal Properties Securities Act de l'Ontario. Il peut en prendre possession ou prendre des mesures conservatrices. Le créancier a donc obtenus plusieurs droits supplémentaires que l'autre bill lui donnait pas. Je crois que ces droits supplémentaires protègent effectivement les droits du créancier garanti et il n'est pas nécessaire de changer la période de trois mois, en revenant à celle d'un mois, en raison des droits secondaires donnés aux créanciers garantis en vertu du nouveau bill. Le vieux bill ne lui conférait pas ces droits. Notre comité les a recommandés et ils ont maintenant été introduits dans les droits d'un créancier garanti dans les parties portant sur les concordats pour consommateurs, les concordats commerciaux et les faillites. Ils ne figuraient pas dans l'ancien bill. Par conséquent, il nous faut regarder à l'ensemble de nos recommandations en se rappelant que, même si une recommandation particulière n'a pas été acceptée, plusieurs autres dispositions améliorent la situation et font en sorte que cette recommandation n'est pas aussi primordiale qu'elle l'était lorsqu'on l'a faite.

Le président: On constate donc une amélioration raisonnable de la position du créancier garanti.

M. Baird: Oui, une grande amélioration.

Le sénateur Molson: Une concession raisonnable.

Le président: En faisant des concessions, il faudrait se souvenir que personne n'obtient tout ce qu'il demande ou recommande. Mais a-t-on fait un progrès du point de vue des gens que les recommandations visaient? Voilà la question.

M. Baird: Il n'y a aucun doute. Oui, absolument. A mon avis, il y a maintenant un équilibre entre les droits du créancier et ceux du créancier garanti, équilibre qui n'existait pas dans l'ancien bill.

Le sénateur Flynn: Il se peut que certaines recommandations aient été faites dans le seul but que vous vous y opposiez, comme vous l'avez suggéré au Sénat et comme l'a indiqué le *Financial Post*.

M. Baird: Lors de nos négociations avec le Ministère, nous ne leur avons pas dit cela.

Le sénateur Flynn: Mais vous l'admettez maintenant clairement.

Le président: Sénateur Flynn, suggérez-vous que certaines des recommandations n'étaient qu'une monnaie d'échange?

Le sénateur Flynn: Oui.

[Text]

The Chairman: It has been known to happen.

Senator Walker: I think the Chairman knows more about that than anybody else.

The Chairman: Are there any other points, Mr. Baird?

Mr. Baird: Another of our recommendations dealt with the board of inspectors, and the number of inspectors and the deletion of the person designated as supervisor. We had recommended that the maximum number of inspectors should be five and that the representatives of the Crown must be elected by their creditors to be an inspector. Also, that the position of supervisor should be eliminated and in its stead the trustee should be required to send notices of all meetings of inspectors to the bankruptcy administrator, who may designate a person to attend such meetings of inspectors as he deems necessary.

The position of the department was that the present position of the Crown as a preferred creditor in a bankruptcy has been abolished. In consideration of abolishing this priority, the Crown is given the right to have an inspector appointed to represent it on the board of inspectors. The department agreed to the elimination of the position of supervisor.

So, basically, I look upon this as a compromise, although originally we recorded it as a recommendation which was not accepted. We think it is a fair and equitable compromise.

The Chairman: Next?

Mr. Baird: With respect to the registrars in the courts, it was a recommendation of the Senate that the office of the registrar should maintain its traditional independence. He should be free from outside direction and control. The position of the department was that they were in agreement with this principle, but that they did not think it was necessary to incorporate it into the legislation. The department, and I suppose very properly so, was prepared to rely on the judgment of the chief justice of the province to make sure the proper person was appointed and that the office was independent. I really do not think that the failure to incorporate this recommendation into the bill represents a rejection of the views of the committee.

The Chairman: We must be getting near the end.

Mr. Baird: Yes. We also recommended that the Registrar in Bankruptcy be a lawyer. I might point out to the members of this committee who were not present during the previous deliberations that the previous bill abolished the position of Registrar in Bankruptcy. We felt that this position was an important position in the administration of the Bankruptcy Act.

Fortunately, the new bill reintroduces the position of Registrar in Bankruptcy. We think is a tremendous improvement in the new bill. A major victory has been achieved in the sense of reincorporating the Registrar in Bankruptcy as a principal party in the administration of bankruptcy matters. The new bill does not provide that the registrar be a lawyer. The department felt that it was prepared to leave it up to the chief

[Traduction]

Le président: Cela s'est déjà produit.

Le sénateur Walker: Je crois que le président en sait plus long que n'importe qui.

Le président: M. Baird, avez-vous autre chose à dire?

M. Baird: Une autre de nos recommandations portait sur les bureaux des inspecteurs et le nombre d'inspecteurs et le renvoi d'une personne désignée comme surveillant. Mais nous avions recommandé que le nombre maximal d'inspecteurs soit de cinq, et que les représentants de la couronne soient élus par leurs créanciers pour être inspecteurs. Nous avons également recommandé que le poste de surveillant soit supprimé, et qu'il incombe plutôt au fondé de pouvoir d'envoyer des avis de toutes réunions des inspecteurs à l'administrateur de faillite, qui pourrait désigner une personne pour assister à ces réunions, s'il le juge nécessaire.

De so côté, le ministère a recommandé que soit supprimée la position actuelle de la couronne en tant que créancier privilégié dans une faillite. Avec l'abolition de cette priorité, la couronne aurait le droit de faire élire un représentant au bureau des inspecteurs. Le ministère a reconnu le bien-fondé de l'élimination du poste de surveillant.

Donc, fondamentalement, je considère cela comme un compromis, bien que nous l'ayons d'abord classé dans les recommandations qui n'avaient pas été acceptées. A notre avis, c'est un compromis juste et équitable.

Le président: Le point suivant?

M. Baird: En ce qui concerne les registraires des tribunaux, le Sénat a recommandé que le bureau des registraires conserve son autonomie traditionnelle, et que ceux-ci ne soient pas assujettis à une orientation ou à un contrôle extérieurs quelconque. Le ministère, et je suppose qu'il avait tout à fait raison, était disposé à se fier au jugement du juge en chef de la province pour ce qui est de s'assurer de la nomination de la bonne personne, et de l'autonomie du bureau. Je ne pense vraiment pas que le refus d'inclure cette recommandation au projet de loi représente un rejet de l'opinion du comité.

Le président: Nous devons approcher de la fin.

M. Baird: Oui. Nous avons aussi recommandé que le registraire de faillite soit un avocat. J'aimerais faire remarquer aux membres du comité qui n'ont pas assisté aux délibérations précédentes que le projet de loi antérieur abolissait le poste de registraire de faillite. Nous avons jugé que ce poste était important dans l'administration de la Loi sur la faillite.

Heureusement, le nouveau projet de loi rétablit ce poste. A notre avis, c'est une très grande amélioration et une grande victoire, en ce sens qu'on rétablit le registraire de faillite dans sa qualité de partie principale dans le règlement des questions de faillite. Le nouveau projet de loi ne stipule pas que le registraire doit être avocat. Le ministère s'est dit disposé à laisser au juge en chef de la province le soin de nommer la

[Text]

justice of the province to appoint the proper person. They did not want to restrict his position.

Senator Walker: What would you say your batting average is?

Mr. Baird: The chairman of this committee is more responsible for the batting average than we are. Would you like to answer that question?

The Chairman: Not while you are here. I would say that, in having the chief justice of the province make the decision, we should not circumscribe him too much. We should not say that he should appoint only a lawyer. We have the right to assume that he may have such good judgment that he will recognize that it is a position which should be occupied by a lawyer.

Mr. Baird: It depends on whether you are a lawyer or not.

Senator Molson: It might make difference—that is my point of view.

Senator Flynn: Do you think a chartered accountant would do better?

Senator Molson: That is a hypothetical question which I am not prepared to answer.

The Chairman: Let us proceed.

Mr. Baird: A further recommendation dealt with the powers of the court with respect to the discharge of the bankrupt. The recommendation of the committee was that each creditor and administrator should be given 30 days' notice by the trustee of the fact that a bankrupt would be entitled to a certificate of discharge, automatically, unless a notice of opposition was filed. The position taken by the department was that the giving of such a notice for each bankrupt would be a costly and unnecessary expense. In situations where the creditor wished to oppose the application by the bankrupt for his discharge, he would be aware of his rights, without the necessity of formal notice being mailed.

I think it is possible, in the original notice to creditors, to advise the creditors that the bankrupt would be entitled to his discharge, and it would not be necessary to send a special notice to the creditors. This would avoid the expense and accomplish the same thing. The form of notice to the creditors has not been set out in the new bill. We must look to the regulations to determine what that form will be. We put it down as a recommendation not incorporated in the new bill. However, I do not think there is a great difference of opinion between the parties.

Senator Flynn: If Mr. Landry would say that the regulations provide for that kind of notice, it would not be a loss.

The Chairman: Senator Flynn, you will recall that, when we were considering Bill S-2, the question of termination of a charter of a company arose if the company did not take steps to continue by 1980, or whatever period it was. Some senators felt that there might be different reasons for not taking those steps. The main reason might be simply overlooking the situation.

[Traduction]

bonne personne. Il ne voulait pas restreindre la position de ce dernier.

Le sénateur Walker: Quelle serait votre moyenne?

M. Baird: Le président du comité est, plus que nous, responsable de la moyenne. Aimerez-vous répondre à cette question?

Le président: Pas pendant que vous êtes ici. Je dirais qu'en laissant au juge en chef de la province le soin de prendre la décision, nous ne devrions pas trop le limiter. Nous ne devrions pas lui demander de ne nommer que des avocats. Nous avons le droit de présumer que son bon sens lui dictera que c'est un poste devant être occupé par un avocat.

M. Baird: Tout dépend si vos êtes avocat ou non.

Le sénateur Molson: Je pense que cela pourrait faire une différence. C'est mon opinion.

Le sénateur Flynn: Pensez-vous qu'il serait préférable de nommer un comptable agréé?

Le sénateur Molson: C'est une question hypothétique à laquelle je ne suis pas disposé à répondre.

Le président: Continuons.

M. Baird: Une autre recommandation concernait les pouvoirs de la Cour quant à la réhabilitation du failli. Le comité a recommandé que le fondé de pouvoir donne à chaque créancier et administrateur un avis de 30 jours du fait qu'un failli aurait droit à un certificat de réhabilitation, automatiquement, à moins qu'il n'y ait dépôt d'un avis d'opposition. Le ministère a jugé qu'il serait coûteux et inutile d'envoyer un tel avis à chaque failli. Dans les cas où le créancier souhaiterait s'opposer à la demande de réhabilitation du failli, il serait au fait de ses droits sans qu'on doive lui faire parvenir un avis officiel.

Je pense qu'il est possible, dans l'avis qui leur est envoyé initialement, d'informer les créanciers que le failli aurait droit à une réhabilitation. Il n'est pas nécessaire de leur faire parvenir un avis spécial. Cela éviterait la forme que prendra l'avis envoyé aux créanciers qui n'a pas encore été déterminée dans le nouveau projet de loi. Nous devons examiner les règlements, avant de déterminer ce qu'elle sera. Nous considérons cela comme une recommandation qu'on n'a pas été retenue par le nouveau projet de loi. Cependant, je ne pense pas qu'il y ait là-dessus une grande divergence d'opinions entre les parties.

Le sénateur Flynn: Si M. Landry disait que les règlements prévoient ce genre d'avis, ne serait-ce pas une perte.

Le président: Sénateur Flynn, vous vous souviendrez qu'au moment de l'étude du Bill S-2, on avait soulevé la question de l'expiration de la charte d'une société, si cette dernière ne prenait pas de mesures pour continuer d'exister, d'ici 1980—ou quelle que soit la date. Des sénateurs ont dit qu'il pouvait y avoir diverses raisons pour ne pas prendre ces mesures, et que la principale était une simple question de négligence.

[Text]

Mr. Howard explained that the procedure, in all of these cases where the company had not continued, was that they received a notice each year indicating that there are so many years left. This went right down to D-day. Further to that, there is a provision in the bill under which the company can still, with leave, take a proceeding after the so-called "D-day."

Considering the explanation given by Mr. Howard when dealing with the other bill, I think you can assume a formal notice would be part of material going out, in any event.

Mr. Baird: I think it is quite possible.

Senator Flynn: In any event, it is not excluded by the present act?

Mr. Baird: No, it is not.

The Chairman: Let us deal with the next area.

Mr. Baird: The next areas are where specific recommendations were not incorporated into the bill. In many of these cases there were reasonable solutions to the problems, which differed from our recommendations, and the same principles are incorporated in the bill. Although they were not recorded as compromises, I think, effectively, they could be classified in that category.

The Chairman: It represents "give and take".

Mr. Baird: Yes.

The Chairman: In the 19 recommendations which were accepted in part, could you enumerate which of those, simply by identifying them, would represent the acceptance of a major item in the recommendations?

Mr. Baird: One deals with the commercial arrangement and the appointment of an interim receiver. A commercial arrangement is a proceeding whereby a commercial debtor wishes to carry on business and make an offer to this creditors for payment over a period of time, or payment of a lesser amount on the dollar.

In the report we suggested every time there was a commercial arrangement, or a notice of intention of a commercial arrangement, that the trustee named in the notice of intention, should be required to apply to the court for an order appointing him interim receiver so that he could protect the assets of the debtor.

There would be certain specific powers given to that interim receiver which would be set out in the bill. These powers would vary, depending upon the circumstances. There might be the power to take possession of all the assets, or the power to take limited steps, such as the right to take inventory or to control the disbursement of funds, such as the signing of cheques.

The bill now provides that, upon the filing of a notice of intention, or the filing of a proposed arrangement, the trustee is automatically given certain powers. They are very realistic powers, which are set out in clause 274 on page 171 of the bill. These are the automatic powers which would be available in the event of a proposal.

[Traduction]

M. Howard a expliqué que, dans tous les cas où une société avait cessé d'exister, on avait envoyé tous les ans un avis lui indiquant le nombre d'années qu'il lui restait. Ce processus s'est poursuivi jusqu'au jour J. Après cette date, une disposition du projet de loi stipulait que la société pouvait toujours, après autorisation, se rendre devant les tribunaux.

En examinant l'explication donnée par M. Howard, au moment de l'étude du nouveau projet de loi, je pense que l'on peut présumer qu'un avis officiel ferait de toute façon partie des documents expédiés.

M. Baird: Je pense que c'est fort possible.

Le sénateur Flynn: De toutes façons, ce n'est pas exclu par la présente loi.

M. Baird: Non.

Le président: Passons au point suivant.

M. Baird: Il s'agit des cas où des recommandations n'ont pas été précisément incluses dans le projet de loi. Dans bon nombre de ces cas, on a apporté à ces problèmes des solutions raisonnables, qui s'écartaient sensiblement de nos recommandations en incluant dans le projet de loi des principes analogues. Bien qu'on en n'ait pas parler comme des compromis, je pense qu'on pourrait effectivement les placer dans cette catégorie.

Le président: C'est «donnant donnant».

M. Baird: Oui.

Le président: Parmi les 19 recommandations qui ont été acceptées en partie, pourriez-vous préciser lesquelles traduisaient l'acceptation d'un point important?

M. Baird: L'une de ces recommandations concerne le concordat commercial et la nomination d'un séquestre provisoire. Un concordat commercial est un acte de procédure selon lequel un débiteur commercial manifeste l'intention d'exploiter une entreprise et fait une offre de paiement à ses créanciers pour une certaine période de temps, ou s'acquitte de ses dettes pour moins de un dollar.

Dans le rapport, nous avons proposé que, dans le cas d'un concordat commercial ou d'un avis d'intention de concordat commercial, le syndic mentionné dans l'avis d'intention soit tenu de demander une ordonnance à la cour qui le nommera séquestre provisoire, de sorte qu'il soit en mesure de protéger les biens du débiteur.

Le projet de loi établit et accorde certains pouvoirs précis au séquestre provisoire, qui peuvent varier selon les circonstances. Le séquestre provisoire pourra prendre possession de tous les biens ou encore prendre des mesures restreintes, comme le droit de faire l'inventaire des crédits ou d'en contrôler la répartition, entre autres il pourra signer les chèques.

Le projet de loi prévoit maintenant que sur présentation d'un avis d'intention ou d'un accord, le syndic se voit automatiquement accorder certains pouvoirs qui sont, en fait, bien adaptés aux besoins. Je crois que ces pouvoirs sont très bien établis à l'article 274 de la page 171 du projet de loi. Ce sont les pouvoirs qui seront accordés automatiquement, si l'on présente une proposition.

[Text]

The new bill provides that these powers are now automatic; therefore, it would not be necessary to go to a court to obtain a court order. That was the recommendation made by the department. I think it is an improvement over our original suggestion. It saves the expense of going to court and means that, automatically, the interim receiver or trustee will know what his duties will be. There will be no doubt in his mind as to the what powers he has.

In addition, if the powers set out in clause 274 are insufficient, the court has the power, under clause 275, to give the interim receiver additional powers. Therefore, we have certain basic rights and the right of the court to give additional powers. That is one area where there has been an improvement, Mr. Chairman.

The Chairman: So, you would describe it as being a good compromise?

Mr. Baird: Yes. Another area that was accepted in part was the area dealing with the debts which should be discharged in the event of a bankruptcy. The present Bankruptcy Act provides that the debts for necessities of life and debts incurred as a result of fraud are not discharged by a bankruptcy. Those debts revive. Even though the individual goes bankrupt, those obligations continue.

The original bill provided that these types of debts would be discharged in the event of bankruptcy. The recommendation of the Senate committee was that the present provisions of the Bankruptcy Act should be continued; that is to say, debts for necessities of life and debts incurred as a result of fraud should remain undischarged. Bill S-11 provides that debts for necessities of life should be discharged, but that debts arising out of fraud should not be discharged where the debtor has been convicted of such fraud under the Criminal Code.

The position of the department is that the present provisions of the Bankruptcy Act relating to the non-dischargeability of debts for necessities create an unwarranted benefit for large creditors such as department stores and gasoline companies. It is the department's view that it is these large sophisticated companies which are taking advantage of the provisions of the present Bankruptcy Act in this respect, and not the corner store or the small merchant.

The department also is of the opinion that the present provisions of the Bankruptcy Act are not necessary to enable any individual to obtain credit for necessities. In the department's view, this section of the Bankruptcy Act is ignored when an individual is obtaining credit. The present provisions of the Bankruptcy Act prevent a bankrupt from having all his debts discharged and simply making a fresh start. The department also pointed out that there are many unscrupulous finance companies which harass the bankrupt by alleging that the debt was incurred as a result of fraud and the debtor, without proper legal advice, agrees to pay the debt, notwithstanding that there may not be a legal obligation on him to pay it. The question of what constitutes fraud is a difficult one, so

[Traduction]

Le nouveau projet de loi prévoit que ces pouvoirs sont maintenant automatiques et que, par conséquent, il ne sera plus nécessaire d'obtenir une ordonnance de la cour. C'est la recommandation du Ministère et qui est meilleure que la proposition initiale. Il n'est donc plus nécessaire de se présenter devant le tribunal et cela signifie que, automatiquement, le séquestre provisoire connaîtra la nature de ses fonctions. Il saura clairement quels sont ses pouvoirs.

De plus, si les pouvoirs établis à l'article 274 ne sont pas suffisants, le tribunal a la possibilité, aux termes de l'article 275, d'accorder des pouvoirs supplémentaires au séquestre provisoire. Ainsi donc, nous avons des droits fondamentaux et le tribunal peut accorder des pouvoirs supplémentaires. C'est là un secteur où il y a eu amélioration, monsieur le président.

Le président: Vous considérez donc que cela est un compromis intéressant?

M. Baird: Oui. Un autre secteur qui a été accepté partiellement est celui concernant les dettes qui doivent être liquidées dans le cas d'une faillite. La loi actuelle sur la faillite prévoit que les dettes contractées pour l'achat d'objets de première nécessité, ainsi que les dettes contractées à la suite d'une fraude, ne sont pas annulées par une faillite. Ces dettes sont rétablies et même si la personne fait faillite, elle doit toujours respecter ses obligations.

Le projet de loi initial prévoyait que ces dettes seraient liquidées dans le cas d'une faillite. Le Comité du Sénat a recommandé que les dispositions actuelles de la Loi sur la faillite continuent de s'appliquer, c'est-à-dire que les dettes contractées pour l'achat d'objets de première nécessité ainsi que les dettes contractées à la suite d'une fraude ne soient pas liquidées et restent toujours en souffrance. Le Bill S-11 prévoit que les dettes contractées pour l'achat d'objets de première nécessité doivent être liquidées, mais que les dettes contractées à la suite d'une fraude ne doivent pas l'être, lorsque le débiteur a été reconnu coupable de cette fraude en vertu du Code criminel.

Le Ministère soutient que les dispositions actuelles de la Loi sur la faillite, concernant la non-liquidité des dettes pour l'achat d'objets de première nécessité, constituent un avantage non garanti pour des créiteurs importants comme les magasins à rayons et les sociétés pétrolières. Le Ministère estime que ce sont ces grandes sociétés qui profitent des dispositions de la Loi actuelle sur la faillite et non pas le propriétaire du magasin du coin ou le petit commerçant.

Le Ministère soutient en outre que les dispositions actuelles de la Loi sur la faillite ne sont pas nécessaires pour permettre à une personne d'obtenir du crédit pour l'achat d'objets de première nécessité. À son avis, le Ministère dit que l'on ne tient pas compte de cet article de la Loi sur la faillite, lorsqu'une personne obtient du crédit. Les dispositions actuelles de la Loi sur la faillite empêchent une personne qui fait faillite de voir toutes ses dettes liquidées et, tout simplement, de recommencer à neuf. Le Ministère a aussi signalé que de nombreuses sociétés de crédit peu orthodoxes harcèlent celui qui fait faillite, en soutenant que les dettes ont été engagées à la suite de la fraude et que le débiteur, ne disposant pas des conseils juridiques adéquats, accepte de payer les dettes,

[Text]

these companies have been able to put a great deal of pressure on the debtor.

The compromise that we worked out with the department—and I support it as being reasonable—is that debts incurred for the necessities of life should be discharged, but that debts arising out of fraud should not be discharged where the debtor has been convicted of such fraud under the Criminal Code. So, if the creditor feels he has been deprived as a result of being improperly dealt with, he would have the right to lay a criminal charge and, in the event of a criminal conviction, revive that debt. However, it prevents unscrupulous finance companies from coming along and pressuring the debtor into making a payment which he otherwise might not have to make.

The Chairman: Certainly, that leads to the conclusion that there was a reasonable compromise.

Mr. Baird: Yes. Another area in which there was a compromise was that of receiverships. The recommendation of the committee was that clauses 343 and 344 of Bill C-60 be deleted. Those clauses basically dealt with the control or regimentation of receiverships. They were very broad and very sweeping. A receivership could either be a receiver appointed by the court or a receiver appointed by a bank, or other private appointment, to realize on a debenture, or assets subject to the creditor's security.

The department's position was that the conduct of a receiver in the performance of his duties should be subject to the supervision of the court. This appeared to be a deadlock situation between us, because we had recommended the deletion of these clauses and the department was strongly of the view that the receiver should be subject to the supervision of the court.

It was originally our feeling that the clauses in the earlier bill were simply too broad, too powerful and too sweeping. The compromise that is reflected in the new bill is that the court will only have the power to deal with receiverships if the receiver is not acting honestly and in good faith or if the receiver is not dealing with the property of the debtor in a commercially reasonable manner. In addition, it must be shown that there will be sufficient assets available to pay off the claim of the secured creditor while leaving something for the unsecured creditors. This is all dealt with in clause 352.

The new bill provides that the court has the right to intervene in a receivership in the event that either the receiver is not acting honestly or is not acting in a commercially reasonable manner.

The Chairman: Those rights would survive whether stated in the legislation or not?

Mr. Baird: Under most provincial law, that is correct, yes. The advantage of having this provision in the Bankruptcy Act is that the act provides for a summary procedure for having these issues resolved as opposed to requiring a long detailed court action under provincial law. It also specifically sets out

[Traduction]

nonobstant le fait qu'il ne soit pas légalement obligé de le faire. Il est difficile de déterminer ce qui constitue une fraude, de sorte que ces sociétés sont en mesure d'exercer beaucoup de pression sur le débiteur.

Le compromis auquel nous en sommes arrivés avec le Ministère—et je crois qu'il s'agit d'un compromis raisonnable—est le suivant: les dettes contractées pour l'achat d'objets de première nécessité doivent être liquidées, mais celles qui surviennent à la suite d'une fraude ne doivent pas l'être, lorsque le débiteur a été reconnu coupable de cette fraude, en vertu du Code criminel. Ainsi donc, si le créancier estime qu'il a été frustré parce que l'on ne s'est pas bien occupé de ses affaires, il a le droit de porter une accusation criminelle, et si l'accusé est reconnu coupable, il peut rétablir les dettes. Cependant, le projet de loi empêche les sociétés de crédit peu orthodoxes d'entrer dans la partie et d'obliger le débiteur à verser un paiement qu'en d'autres cas, il ne serait pas tenu de verser.

Le président: Cela nous mène certainement à la conclusion qu'on en était arrivé à un compromis acceptable.

M. Baird: Oui. On est également parvenu à un compromis dans le cas des séquestres. Le Comité recommandait que les articles 343 et 344 du Bill C-60 soient abrogés. Ces articles traitaient principalement du contrôle ou de la nomination des séquestres. Ces dispositions étaient très générales et très radicales. Le séquestre chargé de réaliser les obligations ou les actifs, sous réserve de la garantie du créancier, pouvait être nommé par le tribunal, une banque ou d'autres éléments du secteur privé.

Le ministère considérait que le séquestre, dans l'accomplissement de ses fonctions, devait être soumis à la surveillance du tribunal. Cette situation semblait nous mener à une impasse car d'une part, nous avions recommandé l'abrogation de ces articles et d'autre part, le ministère insistait pour que le séquestre soit soumis à la surveillance du tribunal.

Nous pensions au début que les articles du premier projet de loi étaient tout simplement trop généraux et trop radicaux. On est parvenu à un compromis dans le nouveau projet de loi en indiquant que le tribunal n'aura juridiction sur le séquestre que si ce dernier n'agit pas en toute honnêteté ni de bonne foi ni dans le cours normal des affaires en administrant les biens du débiteur. En outre, il doit être démontré que les actifs sont suffisamment importants pour permettre d'acquitter l'obligation envers le créancier garanti et d'en laisser une partie aux créanciers non garantis. Tout cela se retrouve à l'article 352.

Le nouveau projet de loi stipule que le tribunal peut intervenir si un séquestre n'agit pas en toute honnêteté ou ne suit pas le cours normal des affaires.

Le président: Ces droits subsisteraient, qu'ils soient décrits ou non dans la loi?

M. Baird: Oui, dans la plupart des lois provinciales. L'avantage d'inclure ces dispositions dans la Loi sur la faillite provient de ce que la loi prévoit des procédures sommaires pour régler ces questions alors qu'en vertu des lois provinciales, il faut intenter de longues poursuites en justice. Par ailleurs, la

[Text]

certain powers the court would have in the event that the receiver is not acting honestly or in a commercially reasonable manner.

The Chairman: So, in your view, it would appear to be a reasonable compromise?

Mr. Baird: Yes.

The Chairman: Is there anything further?

Mr. Baird: Mr. Chairman, that covers the most significant areas of compromise. The other areas of compromise relate to relatively minor matters or matters of an administrative nature and do not concern major areas of principle.

By way of example, the previous bill used the term "unenforceable" with respect to transactions that were to be challenged. Knowing that the use of such a word would create certain legal problems, we recommended that the term "invalid" be used, and we compromised on "set aside". I think it is an improvement. With respect to other areas such as that, the compromises, in my view, represent significant improvements. There is one area where we have not been successful in getting a change in the bill. This is with respect to the stay of proceedings by secured creditors in the case of a commercial arrangement. It is an area that I had mentioned to Mr. Landry after I had read the bill, but I had omitted to mention it to you, Mr. Chairman.

There is a limited power in the court to stay proceedings by secured creditors when a commercial arrangement has been made. The present bill only permits a court to stay proceedings by a secured creditor if his claim is affected by the arrangement. If his claim is specifically mentioned in the arrangement, then the court has the power to stay proceedings by that creditor. My recommendation is that the power of the court should be enlarged and it should have the right to stay proceedings by a secured creditor, if it is necessary for the effective carrying out of the arrangement, even though the claim of the secured creditor is not mentioned in the arrangement. There might be a bank involved. There may be no suggestion that the claim of the bank was going to be modified or reduced. The security held by the bank might not be affected by the arrangement. The bank might be ignored under the terms of the arrangement. However, it might be necessary to prevent the bank from realizing on its securities, because if the bank called its loan and appointed a receiver, that might prevent the debtor from effectively carrying out the terms of his commercial arrangement. If the court could be satisfied that such a prohibition would not materially or adversely affect the secured creditor, and if the stay of proceedings had a benefit for the ordinary creditors, then it is my recommendation that the court should have this power.

It is an area where I think that the bill is weak. It does not give the court sufficient powers for the protection of the trustee, the debtor and the unsecured creditors.

The Chairman: Mr. Howard or Mr. Landry, what have you to say about that?

[Traduction]

loi confère spécifiquement au tribunal certains pouvoirs au cas où le séquestre n'agirait pas en toute honnêteté ou selon le cours normal des affaires.

Le président: Ainsi, à votre avis, il s'agirait d'un compromis acceptable?

M. Baird: Oui.

Le président: Y a-t-il autre chose?

M. Baird: Monsieur le président, ces dispositions concernent l'élément important du compromis. Les autres éléments ont trait à des questions relativement secondaires ou de nature administrative et ne se rattachent pas à l'essentiel du principe.

Par exemple, on utilisait dans le projet de loi précédent l'expression «non-exécutoire» pour désigner des transactions qui allaient être contestées. Sachant que l'emploi de ce terme créerait certains problèmes juridiques, nous avons recommandé l'adoption du terme «invalidé» et nous nous sommes entendus sur l'emploi du terme «rejeté». Je crois qu'il y a là une amélioration. Dans le cas d'autres éléments semblables, les compromis constituent à mon avis une amélioration appréciable. Il existe un domaine pour lequel nous n'avons pas pu obtenir une modification dans le projet de loi. Il s'agit de la suspension des procédures par des créanciers garantis dans le cas d'un accord commercial. J'en ai parlé à M. Landry après avoir lu le projet de loi, mais j'ai omis de vous en faire part, monsieur le président.

Le tribunal dispose du pouvoir restreint de suspendre les procédures entreprises par des créanciers garantis lorsqu'un accord commercial a été conclu. Le présent projet de loi autorise un tribunal à suspendre ces procédures uniquement si la créance est mentionnée de façon explicite dans l'accord. Je propose qu'on accorde au tribunal des pouvoirs accrus pour qu'il puisse suspendre les procédures entreprises par un créancier garanti si cette condition est nécessaire pour que l'accord soit respecté, même si la créance du créancier garanti n'est pas mentionnée dans l'accord. Il se peut qu'une banque soit en cause. Rien ne prévoit que la créance de la banque sera modifiée ni réduite. Il se peut que la garantie détenue par la banque ne soit pas touchée par l'accord. Il est également possible que cet accord n'en fasse pas mention. Toutefois, il pourrait être nécessaire d'empêcher la banque de réaliser ses valeurs car si cette dernière exigeait le remboursement du prêt et nommait un séquestre, elle pourrait ainsi empêcher le débiteur de respecter les modalités de son accord commercial. Si l'on pouvait garantir au tribunal que cette interdiction ne nuirait pas au créancier garanti et si la suspension des procédures était à l'avantage des créanciers ordinaires, alors je crois qu'on devrait conférer ces pouvoirs au tribunal.

Dans ce domaine, je crois que les dispositions du projet de loi sont critiquables. Elles ne donnent pas au tribunal suffisamment de pouvoirs pour protéger le syndic, le débiteur et les créanciers non garantis.

Le président: Monsieur Howard ou monsieur Landry, qu'avez-vous à dire à ce propos?

[Text]

Mr. Landry: We discussed that with Mr. Baird in the context of commercial arrangement. There is the ten-day stay on every secured creditor, including those that are not affected by the arrangement, in order to give this limited period of time to the debtor and his advisers to put out a proposal or an arrangement. This is an automatic stay.

After that, the stay of proceedings applies only against those who are affected by the arrangement. We felt that this was sufficient protection for the debtors and that we were not unduly interfering with the rights of the secured creditor.

The Chairman: The fact that you use that qualified language suggests that there was an element there of interference.

Mr. Landry: The fact that the court would be granted the power to affect the rights of a secured creditor whose claim is not affected by the arrangement, we felt was going too far. But we are quite prepared—and we have so indicated to Mr. Baird—to reconsider this question and to grant to the court the right to stay the secured creditors' rights in special circumstances. We might have to determine what are those circumstances specifically, but we are certainly prepared to consider that.

Senator Flynn: So there is hope that this bill will not decide it and you are prepared to do this?

Mr. Baird: Yes. I could comment on that. Section 150, on page 100, gives the court power to stay proceedings in the case of a bankruptcy. It reads:

On application, the court may postpone any right a secured creditor may have to realize or otherwise deal with property of a debtor that is subject to a security interest on such terms and conditions and for such period of time as the court thinks fit, if such postponement does not materially adversely affect the secured creditor.

It is that type of language that I would like to see being made applicable to a consumer arrangement as well as to a bankruptcy. I feel that protection is given for the secured creditor there. The court will only have the power to make the order if such postponement does not materially adversely affect the secured creditor. That will make for an even balance.

The Chairman: This is an item that this committee will discuss and present what change or recommendation it will make and see if we achieve common ground with the department. If we do not, we may insist on an amendment. I think we can let it stand for the moment.

Mr. Howard: May I add one point, Mr. Chairman?

The Chairman: Yes.

Mr. Howard: We have no strong feelings one way or the other. I would like to make that clear. We just felt it was a bit of overkill, if we move section 150, or the counterpart of it, back into the commercial arrangement content.

[Traduction]

M. Landry: Nous en avons discuté avec M. Baird dans le contexte des accords commerciaux. On suspend pendant 10 jours les poursuites intentées pour chaque créancier garanti, y compris ceux qui ne sont pas touchés par l'accord, pour permettre au créancier et à ses conseillers de soumettre une proposition ou un accord. Cela se fait automatiquement.

Par la suite, seuls ceux qui sont touchés par l'accord peuvent faire suspendre les procédures. Nous considérons que ces dispositions accordaient une protection suffisante aux débiteurs et qu'elles n'empiétaient pas trop sur les droits du créancier garanti.

Le président: Le fait que vous exprimiez certaines réserves suppose qu'il existait une certaine forme d'obstruction.

M. Landry: Nous considérons que le fait qu'on accorde au tribunal le pouvoir d'empiéter sur les droits d'un créancier garanti dont la demande n'influe pas sur l'accord, était exagéré. Toutefois, nous sommes tout à fait disposés, et nous l'avons fait savoir à M. Baird, à reconsidérer cette question et à accorder au tribunal le droit de suspendre les droits d'un créancier garanti dans des circonstances particulières. Il se peut que nous ayons à définir ces circonstances de façon précise et nous sommes certainement disposés à le faire.

Le sénateur Flynn: Alors il y a espoir que ce bill ne tranche pas la question et vous êtes prêt à le faire?

M. Baird: Oui. Je pourrais faire des observations à ce sujet. L'article 150, à la page 100, accorde au tribunal le pouvoir de suspendre les délibérations dans un cas de faillite. Voici ce que dit le texte:

Sur demande, la cour peut, selon les modalités et pendant le délai qu'elle estime approprié, suspendre l'exercice de tout droit d'un créancier garanti sur les biens d'un débiteur grevés de sa sûreté, notamment celui de les réaliser, pourvu que cette suspension ne cause pas au créancier un préjudice grave.

C'est le genre de texte que j'aimerais que l'on applique en ce qui concerne les arrangements avec le consommateur aussi bien que dans les cas de faillite. Je crois que l'on accorde ainsi une protection aux créanciers garantis. Le tribunal aura simplement le pouvoir d'émettre une ordonnance, si une telle suspension ne cause pas au créancier garanti un préjudice grave. Cela servira à équilibrer la situation.

Le président: C'est un point que ce comité devra discuter et soumettre des changements ou recommandations tout en essayant de voir si nous sommes d'accord avec le ministère. Sinon, nous insisterons probablement pour obtenir une modification. Je crois que nous pouvons nous en tenir là pour le moment.

M. Howard: Puis-je ajouter une observation, monsieur le président?

Le président: Oui.

M. Howard: Nous ne sommes pas plus enclins d'un côté que de l'autre. J'aimerais que ce soit clair. Nous avons simplement cru que nous dépassions un peu les limites; si nous proposons l'article 150, ou sa contre-partie, nous revenons au contenu de l'arrangement commercial.

[Text]

Our reasoning was that there is a ten-day stay for all creditors, including secured creditors. That allows some time for the person making the arrangement to consider the position of the secured creditor.

We assume—and Mr. Baird thinks we assume correctly—that the persons making up the arrangement are going to have to come to terms with the secured creditor in any event. It would be only in a very rare case that anyone would ever have to run out to a court to stay the secured creditor. But that case may arise. We have no strong feelings on this and if the committee feels that is not an overkill, we will certainly be very much influenced by the decision of the committee.

The Chairman: It seems as though this is an area where the spirit of compromise may well function.

Senator Flynn: Co-operation.

The Chairman: Let us say, it is fertile ground for that. Has anyone else anything to add?

Mr. Baird: There are other areas, situations where there may be—to use your term, Mr. Chairman—a fertile field for compromise.

One is the area with respect to the opening of bids with respect to the selling of estate assets. It deals with the sale of assets by the trustee in bankruptcy. At the present time, the regulations of the Bankruptcy Act can deal with the method by which the trustee in bankruptcy can dispose of assets of the estate. The regulations set out the deposit required and certain specific terms. For example the trustee must require a deposit of 15 per cent to be submitted with a tender. Now, assume you are selling real estate with a significant value and there are some mortgages against the real estate. You might have property worth one million dollars but having mortgages outstanding of \$900,000, so that the equity for the bankrupt estate would be \$100,000 and if you take the regulations as they presently stand you must require a deposit of 15 per cent, or \$150,000 in this example.

Senator Flynn: More than the estate is going to realize.

Mr. Baird: Yes, more than the estate is going to realize from the sale of that asset. The new bill does not set out any provisions with respect to the sale of assets. They have deleted the provisions that were in the previous bill and have left the regulations to deal with the provisions relating to the sale of assets. Your committee had agreed with the recommendation of the Canadian Institute of Chartered Accountants. That recommendation stated that the existing regulations relating to the sale of assets were inflexible and as a result the creditors suffered. I have given you one of the examples of how inflexible the regulations are. It was the suggestion of the Canadian Institute of Chartered Accountants that the bidder should not be permitted to attend at the opening of bids but that the superintendent or administrator should be required to be there, unless circumstances indicate that it was not necessary.

[Traduction]

Nous avons cru qu'il y avait une période de suspension de dix jours pour l'exercice de tout droit de tous les créanciers, y compris les créanciers garantis. Ce délai permet à la personne qui prend les arrangements de tenir compte de la position du créancier garanti.

Nous présumons—et M. Baird croit que nous avons raison—que les personnes responsables des arrangements devront se mettre d'accord avec le créancier garanti, de toute façon. C'est seulement dans un cas très rare que quelqu'un a dû se présenter devant le tribunal pour suspendre le créancier garanti. Mais ce cas peut se produire. Nous ne sommes pas en faveur de cette méthode et si le comité croit que ce n'est pas nécessaire, nous serons certainement très influencés par la décision qu'il prendra.

Le président: Il me semble cependant que c'est un secteur où le compromis pourrait faciliter les choses.

Le sénateur Flynn: La coopération.

Le président: Disons que c'est un terrain fertile pour cette idée. Y a-t-il d'autres observations?

M. Baird: Il existe d'autres secteurs ou situations où le terrain n'est pas fertile pour le compromis, si je me permets d'utiliser votre expression, monsieur le président.

Un de ces secteurs est celui des appels d'offres pour la vente des biens d'une succession. Il s'agit de la vente des biens par le fiduciaire en faillite. Actuellement, les dispositions de la Loi sur la faillite traitent de la méthode par laquelle le fiduciaire en faillite peut disposer des biens de la succession. Les règlements fixent le dépôt requis et certains autres termes spécifiques. Par exemple, le fiduciaire doit exiger d'inclure un dépôt de 15 p. 100 avec la soumission. Maintenant, il l'on veut vendre des biens immobiliers d'une grande valeur et s'il existe des hypothèques, il se pourrait que la valeur de la propriété soit de un million de dollars, mais que les hypothèques non payées d'élèvent à \$900,000 donc la valeur de la propriété en faillite serait de \$100,000 et selon les règlements actuels, on doit exiger un dépôt de 15 p. 100 ou de \$150,000.

Le sénateur Flynn: Ce montant est même plus élevé que ce que la succession obtiendra.

M. Baird: Oui, ce montant est plus élevé que ce que la vente de cette propriété rapportera à la succession. Ce nouveau projet de loi ne prévoit aucune disposition en ce qui concerne la vente des biens. On a supprimé les dispositions qui existaient dans le projet de loi précédent et on a laissé les règlements traitant des dispositions se rapportant à la vente des biens. Votre Comité a accepté la recommandation de l'Institut canadien des comptables agréés. Cette recommandation voulait que les règlements actuels se rapportant à la vente des biens demeurent inflexibles et à cause de cela, les créanciers en ont souffert. Je vous ai cité un exemple pour vous démontrer jusqu'à quel point ces règlements sont rigides. C'est l'Institut canadien des comptables agréés qui a proposé de ne pas permettre aux soumissionnaires d'assister à l'ouverture des offres mais d'exiger que le surintendant ou l'administrateur y soit, à moins que les circonstances n'indiquent que ce ne soit pas nécessaire.

[Text]

The department's basic position has been that the opening of tenders should be a public event. This has merit, in the sense that we are trying to maintain a good public image for bankruptcy matters. We do not want people to think there are any secret deals going on. That is the basic reason for opening of tenders in public. It has certain practical problems for the trustee in bankruptcy. Frequently when tenders come in, they come in with conditions, and therefore they cannot be accepted by a trustee in bankruptcy. For example, if a property was being sold there might be a condition that the purchaser would be allowed 10 days to arrange satisfactory financing for the purchase. That might be a type of condition inserted in a tender. Then he comes to the opening of tenders and he finds that his purchase price is \$100,000 more than the next bid. Now if he has a clause in it which says it is conditional upon obtaining financing, then he won't try very hard. So this puts the trustee at a serious disadvantage in his dealings with these types of tender. This is the problem. There are two sides to the situation. One is the maintaining of public confidence in the tendering process, and on the other side there is the practical difficulty that a trustee has in dealing with tenders, when the person who submitted the tender knows what the terms of other bids are, because, of course, his position is affected by that knowledge.

Senator Flynn: Well, conditional bids—I do not know if they all should be put aside.

Mr. Zwaig: In large dollar situations, most bids do have conditions attached to them, and if all the bidders are present they assess the situation and relate the amount of their bid to the other bids submitted and decide whether they want to honour the terms and conditions set out in their bid. What we are saying also is that for good law and order a representative of the office of the Superintendent of Bankruptcy should be present at the opening of bids, so that he sees that the bidding system is being administered properly.

Senator Flynn: But supposing you were to say that no conditional bid would be considered.

Mr. Zwaig: I venture to say that you would have few replies to any bankruptcy situation.

Senator Roblin: There is another angle you could approach it from. You could demand a bid deposit of some kind, so that if the bid was accepted but not carried through then the deposit was forfeit. I must say I have a problem getting away from public opening of tenders in a case like this, and I realize it is a difficult question. It seems to me it might protect the situation if we had either a forfeit or a conditional clause—which in a transaction like this might be difficult to enforce. If you had a forfeit and you were required to submit say 10 per

[Traduction]

L'attitude fondamentale du ministère consistait à considérer l'ouverture des soumissions comme un événement public. Cette méthode a un certain mérite du fait que nous essayons de garder une bonne image aux yeux du public en ce qui concerne les questions de faillite. Nous ne voulons pas que les gens pensent que nous le faisons dans le secret. C'est la raison principale qui explique l'ouverture des offres en public. Il existe certains problèmes pratiques en ce qui concerne les fiduciaires en faillite. Les soumissionnaires se présentent fréquemment en posant certaines conditions et, par conséquent, elles ne peuvent pas être acceptées par un fiduciaire en faillite. Par exemple, si une propriété était vendue, il pourrait y avoir une condition voulant que l'on alloue dix jours à l'acheteur pour prendre des mesures financières satisfaisantes en vue de cet achat. Ce pourrait être une des conditions comprises dans la soumission. Alors, il se présente à l'ouverture des offres et il se rend compte que son prix d'achat est de \$100,000 plus élevé que celui de l'autre offre. Maintenant, s'il existe un article permettant un achat conditionnel à l'obtention d'une hypothèque, alors il ne fera pas beaucoup d'efforts. Ce qui place le fiduciaire dans une position très désavantageuse dans ses transactions avec les soumissionnaires. C'est un problème. Mais il y a les deux côtés de la médaille. D'un côté, il s'agit de maintenir la confiance du public dans le processus d'appel d'offres et d'un autre côté, il y a des difficultés pratiques en ce qui concerne le fiduciaire dans ses transactions avec le soumissionnaire, lorsque la personne qui a présenté une soumission est au courant des conditions offertes par les autres soumissionnaires et, évidemment, ce fait qu'il soit au courant, a des répercussions sur son attitude.

Le sénateur Flynn: Et bien, en ce qui concerne les offres conditionnelles, je crois qu'elles devraient toutes être mises de côté.

M. Zwaig: Lorsqu'il s'agit de sommes élevées, la plupart des soumissions comportent certainement des conditions, et si tous les soumissionnaires sont présents, ils peuvent juger la situation et faire le rapport entre leur soumission et les autres pour décider s'ils veulent respecter les conditions qu'ils ont proposées. Mais nous disons que pour respecter la loi, un représentant du bureau du surintendant des faillites devrait être présent pour s'assurer que les soumissions sont ouvertes suivant les règles.

Le sénateur Flynn: Mais en supposant que vous prévoyez qu'aucune soumission comportant des conditions ne sera considérée.

M. Zwaig: J'oserais dire que dans un cas de faillite, vous aurez probablement très peu de réponses.

Le sénateur Roblin: Vous pourriez employer une autre méthode. Vous pourriez exiger des arrhes pour une soumission, de sorte que si la soumission était acceptée mais qu'elle n'était pas exécutée, les arrhes seraient confisquées. Je dois dire qu'il est difficile d'éviter d'ouvrir des soumissions en public dans un cas semblable, et je me rends compte que c'est une question difficile à résoudre, mais il me semble que cette situation pourrait être réglée s'il y avait un article prévoyant des conditions ou une confiscation, qui pourrait s'avérer difficile à

[Text]

cent of the bid and if you did not carry through then it was forfeit, you might in that way save yourself some trouble.

Senator Flynn: A sale by a sheriff does not allow for conditional bids.

Mr. Baird: Unfortunately as a result of not permitting conditions, the price you get is reduced.

Senator Roblin: Would it hurt the bidding system if you had a forfeit clause?

Mr. Baird: The problem is that the forfeit clause might not take effect if a condition was not satisfied. For example, in the situation which I have mentioned, the purchaser would expect to get his money back if he was unable to obtain the necessary financing. He would not expect to lose the forfeit in those circumstances. Indeed he might never have put the bid in the first place. If you make the conditions too onerous, you restrict the number of people prepared to submit bids and you restrict the ability to get fair market value for the asset. As a result, you have a real problem.

Senator Flynn: I cannot see why you would not be able to arrange your financing in advance. I cannot accept a condition like that where you would say, "Well, I need 10 days to arrange financing."

Mr. Baird: All he is doing is those circumstances is asking for an option for 10 days.

Senator Flynn: Yes, but if he withdraws, he probably would have lost the deposit.

Mr. Zwaig: Assuming you have a situation where you have three bidders all attaching conditions, then in the normal course the three bidders are present at the opening of bids. Then if you cannot accept any of the bids because of the conditions attached, all bids must be rejected. As the only three people who are interested in that type of assets are the three bidders, you have to go back to the bidders and negotiate and they now know what each one's price is and so you may end up with a lower dollar value for the asset that you originally started out with.

Senator Roblin: Take the case where you are following your procedures and the bids are secret and then the man in charge allots the asset to a certain bidder, and that bidder does not follow through. You have to go back to the drawing board again. What happens then? Do you take the second bid and start working it through then?

Mr. Zwaig: Well, they would not be opened entirely in secret; they certainly would be opened in the presence of a local representative of the officer or the Superintendent of Bankruptcy. Then you probably would be able to invoke part of your forfeiture clause and have them lose the deposit. That is in the event they did not go through with the bid or with the offer to purchase.

[Traduction]

appliquer dans une transaction de ce genre. Mais si une confiscation était prévue et que vous étiez tenu de verser 10 p. 100 du montant de la soumission, et que si vous ne l'exécutez pas ce pourcentage était confisqué, vous pourriez de cette façon vous épargner des ennuis.

Le sénateur Flynn: Une vente effectuée par un shérif ne permet pas de faire des soumissions comportant des conditions.

M. Baird: Mais malheureusement, puisqu'on ne permet pas de proposer des conditions, on obtient un prix réduit.

Le sénateur Roblin: Un article prévoyant une confiscation serait-il préjudiciable au régime de soumissions?

M. Baird: La difficulté est qu'il est possible qu'un article prévoyant une confiscation ne soit pas appliqué si une condition n'est pas remplie. Par exemple, dans le cas que j'ai soulevé, l'acheteur s'attendra à être remboursé s'il est incapable d'obtenir le financement nécessaire. Dans ces cas-là, il n'envisage pas de perdre ses arrhes. En effet, dans ces conditions, il ne ferait jamais de soumission. Si vous rendez les conditions trop onéreuses, vous restreignez le nombre de soumissionnaires, et vous limitez la possibilité d'obtenir une juste valeur marchande pour l'actif; par conséquent, vous vous heurtez vraiment à une difficulté.

Le sénateur Flynn: Je ne vois pas pourquoi vous ne pourriez pas arranger votre financement à l'avance. Je ne peux pas accepter une condition dans laquelle on dit: «J'ai besoin de dix jours pour pourvoir à mon financement.»

M. Baird: En fait, dans ces cas-là, il ne fait que demander une option pour dix jours.

Le sénateur Flynn: Oui, mais s'il se retire, il aura probablement perdu le dépôt.

M. Zwaig: Supposons que vous ayez une situation où trois soumissionnaires attachent tous des conditions et que les trois soumissionnaires soient présents lors de l'ouverture des soumissions. Alors, si vous ne pouvez accepter une quelconque d'entre elles à cause des conditions qui y sont attachées, vous devez rejeter toutes les soumissions. Puisque les trois personnes qui s'intéressent à ce genre d'actif sont ces trois soumissionnaires, vous devez donc les consulter de nouveau et négocier, et à ce moment, chacun d'eux connaît le prix que l'autre a offert, et en fin de compte, une valeur inférieure à celle du début est donnée à l'actif.

Le sénateur Roblin: Prenez le cas où vous suivez les procédures requises et que les soumissions demeurent confidentielles et que l'adjudicateur adjuge l'actif à un certain soumissionnaire, et que ce soumissionnaire n'y donne pas suite, vous devez revenir à l'appel d'offres. Que se produit-il alors? Prenez-vous la deuxième soumission comme base de discussion?

M. Zwaig: On ne les ouvrirait pas complètement en secret, on les ouvrirait certainement en présence d'un représentant local de l'agent ou du surintendant des faillites. A ce moment-là, vous pourriez probablement invoquer une partie de votre article prévoyant une confiscation et vous confisqueriez leurs arches. C'est dans le cas où ils ne donneraient pas suite à leur soumission ou à leur offre d'achat.

[Text]

Mr. Howard: I would just like to add, Mr. Chairman, that I think that the debate here has pointed out a paradoxical problem. All we are asking is that it be left to the regulations. Again we will just have to try to negotiate with the profession to try to come up with a procedure and work out a fair compromise on it. We would be most unhappy to lock it into the statute, saying that bids must be disclosed or must not be disclosed. For cost reasons we might not want to look at all of them. We are sympathetic to the idea, at least on the larger ones, that an officer of the Superintendent of Bankruptcy be present at the opening of the bids, but at the opening of the bids they are not to be disclosed to all creditors who are submitting tenders, because they, as was pointed out, start playing games and putting in difficult conditions, not simply financial conditions but other conditions as well. These conditions may in fact allow them to withdraw. So in fact what they are getting is an option, and we really do not like all the creditors seeing all of the options being sought by other creditors.

Senator Flynn: In the regulations could you provide for different kinds of bids or could you say that certain conditions would not be accepted?

Mr. Howard: I don't think that normally we would go that far in the regulations. We do not really like to constrain unduly.

Senator Flynn: But could you?

Mr. Howard: We really could under this regulation-making power, but normally we would not do that. In fact, we would leave it up to the development of the system somehow to achieve a balance among these creditors. This would be either through disclosure or through some other means. But we are most reluctant to constrain the freedom of these people. We have had trustees demonstrate to us that it has cost an estate a lot of money to force the opening of the bids with all these conditions.

Senator Roblin: Again we are looking at the problem, Mr. Chairman, in a slightly different fashion. What I am concerned about is that there should be a fair system. That is, after you have opened them in secret and after you have carried through and made a deal, then at that stage you say, "I would like everyone to know that these were the other bids that were turned down." Is that a practical suggestion to meet the question of disclosure?

Mr. Landry: It appeals to me. I don't know what the reaction might be.

Mr. Howard: Mr. Baird might feel that some creditor will be made to look foolish with that disclosure, but we would not object to that.

Mr. Baird: I did not hear the question, Senator Roblin. I was conversing with the Chairman.

Senator Roblin: I was trying to get round the question of public disclosure. I am saying that in order to meet the practical commercial problem that we proceed with the open-

[Traduction]

M. Howard: Je voudrais simplement ajouter, Monsieur le président, qu'à mon avis, cette discussion a fait ressortir le fait qu'il s'agit d'un problème paradoxal. Tout ce que nous demandons est que ce soit régi par les règlements. Là encore, nous devons simplement essayer de négocier avec les membres de la profession pour essayer d'arriver à une procédure et à un compromis équitables à ce sujet. Nous ne voudrions pas que la loi stipule que les soumissions doivent être divulguées ou non. Pour des raisons de coût, il est possible que nous ne voudrions pas étudier toutes les soumissions. L'idée ne nous déplaît pas, au moins pour celles qui sont élevées, qu'un agent du surintendant des faillites soit présent à l'ouverture des soumissions, mais à ce moment-là, les montants ne doivent pas être révélés à tous les créanciers qui ont présenté des soumissions, parce que, comme on l'a signalé, ils commencent à tergiverser et à imposer des conditions difficiles, non seulement des conditions financières, mais d'autres conditions également. En fait, ces conditions peuvent les autoriser à retirer leur soumission. Ce qu'ils obtiennent est une option, et nous n'aimons pas que tous les créanciers voient les options recherchées par d'autres créanciers.

Le sénateur Flynn: Dans les règlements, pouvez-vous prévoir différents genres de soumissions, ou pouvez-vous stipuler que certaines conditions ne seraient pas acceptées?

M. Howard: Je ne pense pas que normalement nous irions aussi loin dans les règlements, nous n'aimons vraiment pas imposer des contraintes indûment.

Le sénateur Flynn: Mais pourriez-vous le faire?

M. Howard: Nous pourrions réellement le faire dans le cadre du pouvoir d'établir des règlements, mais normalement, nous ne le ferions pas. En fait, nous nous en remettrions au fonctionnement du système pour réaliser un équilibre parmi les créanciers. Ce serait au moyen de la divulgation ou par d'autres moyens. Mais nous ne voulons pas restreindre la liberté de ces personnes-là. Des syndic nous ont démontré que l'obligation d'ouvrir les soumissions en imposant toutes ces conditions a fait perdre beaucoup d'argent sur un bien.

Le sénateur Roblin: Encore une fois, Monsieur le président, nous abordons le problème d'une façon légèrement différente parce qu'à mon avis, nous nous soucions du fait qu'il devrait y avoir une méthode équitable. C'est-à-dire qu'après avoir examiné les soumissions en secret, après avoir conclu la transaction, vous pouvez alors dire: «J'aimerais que tous sachent que c'étaient les autres soumissions que nous avons refusées.» Est-ce pratique de proposer cette divulgation?

M. Landry: Cela me semble pertinent. Je ne sais pas quelle pourrait être la réaction.

M. Howard: M. Baird pourrait penser que cette divulgation fera paraître ridicules les soumissions de certains créanciers, mais nous ne nous y opposons pas.

M. Baird: Je n'ai pas entendu la question, sénateur Roblin. Je parlais avec le président.

Le sénateur Roblin: J'essayais de régler la question de la divulgation en public. J'ai dit qu'afin de régler les problèmes commerciaux pratiques, nous devrions examiner en secret les

[Text]

ing of tenders in relative secrecy so that the other tenderers do no know what is going on. We should go through the procedure to the extent of awarding it to somebody and having him actually fulfil his tender. At that stage, when the deal is all tied up, then you would say to the general public, "And these were the other tenders which we refused to accept." In that way you would get the whole thing on the table.

Mr. Baird: I think that is an excellent suggestion. It would clearly solve our problem from a practical point of view. It would also give the public confidence that they would have the right to examine the tenders, even though the deed is done. They would have the right to examine it and make sure that everything was done properly. I like that suggestion.

Senator Flynn: I have no objection to it except for the fact that in accepting one bid that gives information to the other bidders. If their bid was put aside without justification, they could certainly do something about it. I do not mind it, but the practical problem is between the bidders and really not with the public generally. I have no objection to disclosures, but the main thing is between the bidders.

Senator Roblin: I was sort of thinking that the other creditors of this bankruptcy might want to know that the assets will be maximized.

Mr. Baird: Usually the other bidders also want to know that they have been treated fairly and they should also be given the right to examine the tenders.

Senator Flynn: They would certainly know about the successful bids.

Mr. Baird: But only after the fact, sir. At the present time they know about the highest bid before it is accepted and carried out. Senator Roblin's proposal is that they would find out about the terms of the successful bid after it had been carried out. That has a salutary effect in that if everyone knows that the successful bid and the conduct surrounding it can be examined after the fact, then the trustee in bankruptcy and the creditors will know that they must account to everybody that they have acted fairly and properly. That in itself would be helpful.

Mr. Zwaig: I certainly agree with that, Senator Roblin. As a practising trustee we come across this problem on a very regular basis. We certainly have problems in dealing with bidders, and I think this solution is a practical one and certainly one that, as a trustee, I can live with.

The Chairman: I think we have pretty well covered the area now and it should be left to the committee to come up with some ideas and indicate those to the department. I think that would be the most expeditious procedure.

I understand Mr. Baird has dealt with all of the important items in the 19 items that were accepted in part. This would appear to be a good point at which to terminate our considerations today. There is work for the committee to do, and it

[Traduction]

soumissions afin que les autres soumissionnaires ne sachent pas ce qui se passe. Nous devrions appliquer cette méthode jusqu'au moment où la soumission est accordée et où le soumissionnaire respecte ses engagements. Lorsque la transaction est acceptée, c'est alors que vous annoncez au public en général: «Et voilà les autres soumissions que nous avons refusées». Vous mettriez ainsi toutes les cartes sur table.

M. Baird: Je pense que c'est une excellente proposition qui, du point de vue pratique, réglerait sans aucun doute notre problème. Cette méthode garantirait au public qu'il aurait le droit d'examiner les soumissions même si tout est déjà décidé. Il aurait le droit d'examiner les soumissions et de s'assurer que tout s'est passé comme il faut. Cette proposition me plaît.

Le sénateur Flynn: Je n'y vois aucune objection sauf qu'en acceptant cette soumission, les autres soumissionnaires obtiennent certains renseignements. Si leurs soumissions ont été rejetées sans motif valable, ils pourraient certainement prendre des mesures à cet égard. Cette éventualité ne me tracasse pas, mais le problème pratique se situe au niveau des soumissionnaires et non pas au niveau du public en général. Je ne vois aucune objection à ces divulgations, mais l'essentiel se passe entre les soumissionnaires.

Le sénateur Roblin: Je pensais que les autres créanciers de cette faillite aimeraient savoir que les avoirs seront portés au maximum.

M. Baird: Habituellement, les autres soumissionnaires aiment également savoir qu'ils ont été traités équitablement et ils devraient également avoir le droit d'examiner les soumissions.

Le sénateur Flynn: Ils connaîtraient certainement les soumissions retenues.

M. Baird: Mais seulement après coup. Selon la procédure actuelle, ils connaissent la soumission la plus élevée avant qu'elle ne soit acceptée. Le sénateur Roblin a proposé de divulguer la teneur de la soumission retenue après qu'elle ait été acceptée. Cette méthode aurait une conséquence profitable étant donné que si tous savent quelle soumission a été retenue et si la procédure entourant cette soumission peut être examinée une fois la transaction finalisée, le syndic de la faillite saura alors qu'il doit prouver à tous qu'il a agi équitablement et convenablement. En elle-même, cette méthode serait utile.

M. Zwaig: Je me rallie à cette proposition sénateur Roblin. En notre qualité de syndic, nous sommes régulièrement aux prises avec ce problème. Nous avons a coup sûr des problèmes en ce qui concerne les pourparlers avec les soumissionnaires, et je pense que cette solution est pratique. Au demeurant, en tant que syndic, je pourrais certainement m'en accommoder.

Le président: Je pense que nous avons très bien cerné le problème, et qu'il devrait incomber au comité de proposer certaines idées et de les transmettre au ministère. Je crois que ce serait la façon de procéder la plus rapide.

Je crois comprendre que M. Baird a traité de tous les éléments importants des 10 articles qui ont été partiellement entérinés. Il me semble que c'est le moment idéal de mettre fin à nos travaux pour aujourd'hui. Le comité a du travail devant

[Text]

may not be until the next session that we will invite the general public, or the parts of it that may be interested in the contents of the bill, to come and make presentations. In any event, they will certainly have ample notice.

Senator Flynn: And they will have ample time, too.

The Chairman: Yes. You can be sure we will not call you back, Senator Flynn, during the summer. Now, Mr. Martin has a few words he would like to add, and that will close the meeting today.

Mr. Martin: Mr. Chairman, thank you. I wish to complete, if I may, the opening statement. I believe we stopped at the point where we had discussed the three major items of difference and then we got into a general discussion. I would like to complete this so we have it on record. It will take only a few minutes.

In the area of disclaimers, the bill includes special provisions to deal with the repudiation of partly performed contracts, especially leases, in the context of commercial arrangements. The addition of these provisions was strongly recommended by a number of bankruptcy experts in order to maximize the possibilities of properly reorganizing the affairs of an insolvent commercial firm. Although this addition departs substantially from the present law and Bill C-60 with respect to arrangements, it would parallel the treatment of partly performed leases contained in the context of bankruptcy.

In the area of international insolvencies, Mr. Chairman, the bill includes specific provisions to deal with international insolvencies. Because of the department's experience in a number of insolvencies having ramifications in more than one country, and especially in the supervision of the IOS insolvency, the department is persuaded that courts should have broad discretion to permit co-ordination of insolvency proceedings in Canada with concurrent insolvency proceedings in another country.

Mr. Chairman, I am sure by this time everyone is quite familiar with the detailed background paper that is available. I think that summary should be helpful as you get into further examination of the bill. Pretty well anything else we had, Mr. Chairman, has been covered in the discussion this morning. I thank you for the opportunity you gave me to complete my remarks.

Mr. Howard: Mr. Chairman, at a very late stage in the development of this bill, in the interdepartmental process we were asked to delete some provisions relating to married women. We did. We have since been out negotiating with the co-ordinator for equality for women and we have agreed with them to change the wording and to change in a slight way the substance of these provisions so that they are not offensive and do not connote any patronizing attitude toward women.

[Traduction]

lui et il se peut qu'il doive attendre à la prochaine session avant d'inviter le public en général ou les particuliers que ce projet de loi intéresse, à venir témoigner. De toute façon, le public en sera sûrement avisé.

Le sénateur Flynn: Et on leur accordera des délais très larges.

Le président: Oui, vous pouvez être assuré, sénateur Flynn, que vous ne serez pas convoqué au cours de l'été. Maintenant, M. Martin aimerait ajouter quelques mots ce qui mettra fin à nos travaux pour aujourd'hui.

M. Martin: Je vous remercie monsieur le président. Je veux tout simplement que vous me permettiez de terminer ma déclaration préliminaire. Je crois que nous en étions rendus au point où nous avons étudié les trois principaux articles qui avaient suscité des divergences et qui ont provoqué une discussion générale. J'aimerais terminer ma déclaration afin qu'il en soit fait mention au procès-verbal. Je n'aurai besoin que de quelques minutes.

Dans le domaine des désistements, le projet de loi comprend des dispositions spéciales qui traitent du refus de reconnaître un contrat partiellement respecté, surtout les bails, dans le contexte des concordats commerciaux. Ces dispositions ont été fortement recommandées par bon nombre d'experts en matière de faillite afin de porter au maximum les possibilités de réorganiser convenablement les affaires d'une entreprise commerciale insolvable. Même si ces nouvelles dispositions s'éloignent considérablement de la loi actuelle et du bill C-60 en ce qui concerne les concordats, elles seraient parallèles au règlement sur les bails partiellement respectés tel que stipulé dans le contexte d'une faillite.

En ce qui concerne l'insolvabilité en droit international privé, ce projet de loi comprend, monsieur le président, des dispositions précises. Ayant déjà été saisi d'un certain nombre de cas d'insolvabilité, qui se répercutaient dans plus d'un pays, et surtout de l'examen de l'insolvabilité de la société IOS, le ministère est persuadé que les tribunaux devraient avoir des compétences très larges afin de pouvoir coordonner les poursuites en faillite au Canada avec celles menées simultanément dans un autre pays.

Monsieur le président, je suis certain que, à présent, tout le monde connaît bien le document détaillé relatif aux éléments d'appréciation. Je pense que le résumé devrait vous aider lorsque vous étudierez plus tard le projet de loi. Je suis à peu près sûr, monsieur le président, que tous les sujets ont été débattus au cours des discussions de ce matin et je vous remercie de m'avoir permis de terminer mes remarques.

M. Howard: Monsieur le président, très tard au cours de l'élaboration de ce projet de loi, au cours du processus interministériel, on nous a demandé d'éliminer les dispositions relatives aux femmes mariées. C'est ce que nous avons fait. Depuis lors, nous sommes en train de négocier avec le coordinateur l'obtention de l'égalité pour les femmes et nous sommes convenus de modifier le libellé et de changer quelque peu la teneur de ces dispositions pour les rendre moins offensantes et pour qu'elles ne dénotent pas une attitude condescendante envers les femmes.

[Text]

I do not know how to do it, but we would simply like to have the content of those motions put in the record so that during the summer they will be on public record and people can look at them and be assured that we have resolved the problem. Then we will not have people coming in here next fall to debate this or argue about it.

The Chairman: You can file that with the committee today and it will be part of the proceedings. We will show it as an appendix. Just be sure you file the material.

Mr. Howard: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: We have no further meetings of this committee scheduled, but who knows what might happen in the next day or so. I do not anticipate any further meetings.

Senator Flynn: You mean, with regard to this bill?

The Chairman: Yes, with regard to this bill.

Senator Flynn: You may have other bills.

The Chairman: I do not know of any other bills that are scheduled to be referred to this committee.

Senator Flynn: The government has great ambitions to try to achieve a great deal in the next few days.

The Chairman: If there is work to do, of course we will get at it.

Senator Cook: We are eager for it.

The Chairman: We will adjourn the meeting now. If there are to be further meetings, due notice will be given.

The committee adjourned.

[Traduction]

Je ne sais pas comment m'y prendre, mais je voudrais tout simplement que le contenu de ces motions figurent au procès-verbal de sorte que, pendant l'été, elles soient publiées et que tout le monde en prenne connaissance et sache que nous avons trouvé la solution au problème. Ainsi nous ne devrions pas l'automne prochain faire face au même débat.

Le président: Vous pouvez déposer ce document dès aujourd'hui auprès du greffier du Comité et il figurera en appendice au compte rendu. N'oubliez pas de le déposer.

M. Howard: Merci, monsieur le président.

Le président: Nous n'avons plus d'autres séances prévues pour ce Comité, mais qui sait ce qui pourrait se produire dans les prochains jours. Je ne prévois pas d'autres séances.

Le sénateur Flynn: Voulez-vous parler de séances consacrées à ce projet de loi?

Le président: Oui, en ce qui concerne ce projet de loi.

Le sénateur Flynn: Il pourrait y en avoir d'autres.

Le président: A ma connaissance, on n'a pas prévu de soumettre d'autres projets de loi à l'étude de ce Comité.

Le sénateur Flynn: Le gouvernement a de grandes ambitions qu'il souhaiterait réaliser au cours des prochains jours.

Le président: Si l'on nous confie une tâche, nous ne manquons pas de nous en acquitter, bien entendu.

Le sénateur Cook: Nous sommes prêts à travailler.

Le président: Nous allons maintenant suspendre nos travaux. S'il y a d'autres séances, vous en serez avisés.

Le Comité suspend ses travaux.

APPENDIX "35-A"

*Proposed Departmental Amendments to Bill S-11**Subclause 2(2)*

Page 8

That Bill S-11 be amended

(a) by striking out the word "and" in line 28 on page 8; and

(b) by striking out line 34 on page 8 and substituting the following:

"closed after such filing; and

(c) where, pursuant to subsection 65(2), an administrator prepares a proposed arrangement with respect to individuals who are married to one another, a debt owed to one creditor by both individuals shall be taken into account only once."

Clause 65

Page 39

That Bill S-11 be amended

(a) by striking out line 14 on page 39 and substituting the following:

"65. (1) Every debtor who intends to file a"; and

(b) by striking out line 25 on page 39 and substituting the following:

"proposed arrangement.

(2) Where individuals are married to one another and both of them request the administrator to prepare a proposed arrangement in respect of them as if they were one debtor, the administrator may do so."

Subclause 66(1)

Page 39

That Bill S-11 be amended by striking out line 28 on page 39 and substituting the following:

"65(1)(a), he may file a notice of intention in"

APPENDICE «35-A»

*Les amendements au Bill S-11 proposés par le ministre.**Paragraphe 2(2) du bill*

Page 8

Le bill S-11 est modifié

a) en supprimant à la ligne 28 de la page 8 le mot «et»; et

b) en remplaçant la ligne 34 de la page 8 par ce qui suit:

«dépôt; et

c) n'est comptée qu'une seule fois, dans le cas d'une proposition concordataire établie par un Administrateur, conformément au paragraphe 65(2), à l'égard de particuliers mariés l'un à l'autre, la dette des deux particuliers envers un même créancier.»

Article 65 du bill

Page 39

Le bill S-11 est modifié

a) en remplaçant la ligne 14 de la page 39 par ce qui suit:

«65. (1) Tout débiteur qui veut déposer une»; et

b) en remplaçant la ligne 24 de la page 39 par ce qui suit:

«tion.

(2) L'Administrateur peut établir une proposition concordataire à l'égard de particuliers mariés l'un à l'autre, qui lui en font la demande, comme s'ils ne constituaient qu'un seul débiteur.»

Paragraphe 66(1) du bill

30 Page 39

Le bill S-11 est modifié en remplaçant la ligne 26 de la page 39 par ce qui suit:

«conformité de l'alinéa 65(1)a), le débiteur qui»

5

15

20 Procédures relatives à une proposition concordataire

25 Proposition concordataire pour des conjoints

30

35

Proceedings for a proposed arrangement

Proposed arrangement in respect of husband and wife

Clause 67

Page 39

That Bill S-11 be amended by striking out lines 42 and 43 on page 39 and substituting the following:

“subsection 65(1), every debtor who files a request pursuant to paragraph 65(1)(a) shall”

Subclause 68(1)

Page 40

That Bill S-11 be amended by striking out line 40 on page 40 and substituting the following:

“ant to paragraph 65(1)(a) is entitled to make an”

Subclause 68(2)

Page 41

That Bill S-11 be amended by striking out line 4 on page 41 and substituting the following:

“paragraphs 65(1)(b) and (c) and 67(a) to (d) or”

Clause 163

Page 106

That Bill S-11 be amended by adding thereto, on page 106, immediately after paragraph (b) of clause 163, the following paragraphs:

“(b.1) where individuals are married to one another and both of them request the administrator to make a bankruptcy order under section 135 in respect of them as if they were one debtor, the administrator may do so;

(b.2) where an administrator makes a bankruptcy order pursuant to paragraph (b.1),

- (i) the property of each individual vests in the trustee according to this Act as if there were one estate, and
- (ii) a creditor is entitled only to one claim against the estate in bankruptcy notwithstanding that each individual may be liable, directly or by way of guarantee, for all or substantially all of the debts;”

Article 67 du bill

Page 39

Le bill S-11 est modifié en remplaçant les lignes 41 et 42 de la page 39 par ce qui suit:

«en conformité de l'alinéa 65(1)a) est assujetti aux obligations prévues au paragraphe 65(1) et,»

Paragraphe 68(1) du bill

Page 40

Le bill S-11 est modifié en remplaçant la ligne 37 de la page 40 par ce qui suit:

«en vertu de l'alinéa 65(1)a) a le droit de con-»

Paragraphe 68(2) du bill

Page 41

Le bill S-11 est modifié en remplaçant la ligne 2 de la page 41 par ce qui suit:

«aux alinéas 65(1)b) et c) et 67a) à d) ou lorsque»

Article 163 du bill

Page 106

Le bill S-11 est modifié en ajoutant, à la page 106, après l'alinéa b) de l'article 163 du bill, les alinéas suivants:

«b.1) l'Administrateur peut rendre une ordonnance de faillite en vertu de l'article 135 à l'égard de particuliers mariés l'un à l'autre, qui lui en font la demande, comme s'ils ne constituaient qu'un seul débiteur;

b.2) lorsqu'un Administrateur rend une ordonnance de faillite en vertu de l'alinéa b.1),

- (i) les biens de chaque particulier sont dévolus au syndic conformément à la présente loi, comme s'ils ne constituaient qu'un seul actif, et
- (ii) un créancier n'a droit qu'à une seule créance contre l'actif de la faillite, même si chaque particulier peut être responsable, directement ou en qualité de caution, de la totalité ou de la majeure partie des dettes;»

Clause 356

Page 227

That Bill S-11 be amended by striking out line 4 on page 227 and substituting the following:

“suant to paragraphs 65(1)(b) and (c), subsec-”

New Clause 411.1

Page 247

That Bill S-11 be amended by adding thereto, on page 247, immediately after clause 411 thereof, the following clause:

Capacity of
married persons

“411.1 For the purposes of this Act, a married person has the same legal capacity as an unmarried person.”

Article 356 du bill

Page 227

Le bill S-11 est modifié en remplaçant la ligne 4 de la page 227 par ce qui suit:

5 «conformité des alinéas 65(1)b) et c), des para-»

Nouvel article 411.1 du bill

Page 247

10 Le bill S-11 est modifié en ajoutant, après l'article 411 du bill de la page 247, l'article suivant:

10 «411.1 Aux fins de la présente loi, une personne mariée a la même capacité qu'un célibataire.»

Capacité des
personnes
mariées



If undelivered, return COVER ONLY to
Printing and Publishing,
Supply and Services Canada
45 Sacre-Coeur Boulevard,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7
En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT
à l'Imprimerie et Édition,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

Mr. Alan Martin, M.P., Parliamentary Secretary to the
Minister of Consumer and Corporate Affairs.

*Department of Consumer and Corporate Affairs (Bureau of
Corporate Affairs):*

Mr. J. L. Howard, Assistant Deputy Minister;
Mr. R. Landry, Superintendent of Bankruptcy.

Department of Justice:

J. Dubois, Counsel;
S. Kleiner, Counsel.

M. Alan Martin, député, secrétaire parlementaire du minis-
tre de la Consommation et des Corporations.

*Ministère de la Consommation et des Corporations (Bureau
de la Consommation):*

M. J. L. Howard, sous-ministre adjoint;
M. R. Landry, surintendant des faillites.

Ministère de la Justice:

J. Dubois, conseiller;
S. Kleiner, conseiller.



Third Session
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la
trentième législature, 1977-78

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

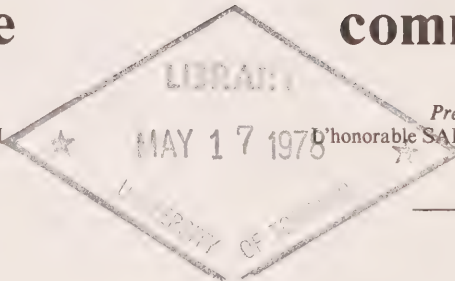
*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Banking, Trade and Commerce

Banques et du commerce

Chairman:
The Honourable SALTER A. HAYDEN

Président:
L'honorable SALTER A. HAYDEN



Wednesday, April 19, 1978
Thursday, April 20, 1978

Le mercredi 19 avril 1978
Le jeudi 20 avril 1978

Issue No. 36

Fascicule n° 36

Complete Proceedings on:

Bill C-46 "An Act relating to the discounting of overpayments of tax under the Income Tax Act and related payments"

Délibérations complètes sur:

Bill C-46 «Loi concernant les escomptes consentis sur les paiements en trop d'impôt effectués en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu et les paiements connexes»

REPORT OF THE COMMITTEE

RAPPORT DU COMITÉ

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(<i>Ottawa West</i>)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Hayden	(<i>Colchester</i>)
Hays	Sullivan
	Walker—(19)

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable sénateur Salter A. Hayden

Vice-président: L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(<i>Ottawa-Ouest</i>)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Hayden	(<i>Colchester</i>)
Hays	Sullivan
	Walker—(19)

**Membres d'office*

(Quorum 5)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,
April 18, 1978:

"Pursuant to Order, the Honourable Senator Hayden moved, seconded by the Honourable Senator Buckwold, that the Bill C-46, intituled: "An Act relating to the discounting of overpayments of tax under the Income Tax Act and related payments", be read the second time.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by the Honourable Senator Buckwold, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 18 avril 1978:

«Suivant l'Ordre, l'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Buckwold, que le Bill C-46, intitulé: «Loi concernant les escomptes consentis sur les paiements en trop d'impôt effectués en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu et les paiements connexes», soit lu pour la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Buckwold, que le bill soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, APRIL 19, 1978
(43)

[Text]

Pursuant to notice, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

Bill C-46, "An Act relating to the discounting of overpayments of tax under the Income Tax Act and related payments."

Present: The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Macnaughton (*Deputy Chairman*), Buckwold, Connolly (*Ottawa West*), Cook, Desruisseaux, Flynn, Lafond, Laird, McIlraith, Manning, Smith (*Colchester*) and Walker. (13)

Present but not of the Committee: The Honourable Senator Roblin.

Witnesses:

Department of Consumer and Corporate Affairs:

Hon. W. W. Allmand, Minister;

Mr. Jonathan Guss, Consumer Research Branch.

Tax Discounting Enterprises:

Mr. R. Thiemer, representing Advance Tax Services Ltd., Ontario, Central Tax Services Ltd., Ontario, Northern Tax Services Ltd., Ontario, Service Rappax Ltée, P.Q., Seaboard Tax Services Ltd., Nova Scotia, Newfoundland, New Brunswick;

Mr. R. Dawson, Manager;

Mr. Bill Broder, Manager, Ray's Income Tax Services Ltd.;

Mr. Raymond Anderson, Premium Tax Services (Ontario) Ltd.

Following the opening statements, the Committee proceeded to the examination of the witnesses.

At 12:45 p.m. the Committee adjourned until 3:00 p.m. this day.

3:00 p.m.
(44)

At 3:00 p.m. the Committee resumed its consideration of the above Bill.

Present: The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Macnaughton (*Deputy Chairman*), Buckwold, Connolly (*Ottawa West*), Cook, Desruisseaux, Lafond, Laird, McIlraith, Manning, Smith (*Colchester*) and Walker. (12)

Present but not of the Committee: The Honourable Senators Roblin and McNamara.

In attendance: Mr. R. L. du Plessis, Law Clerk and Parliamentary Counsel.

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 19 AVRIL 1978
(43)

[Traduction]

Conformément à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des Banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le:

Bill C-46 «Loi concernant les escomptes consenties sur les paiements en trop d'impôts effectuée en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu et des paiements connexes.»

Présents: Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Macnaughton (*sous-président*), Buckwold, Connolly (*Ottawa-Ouest*), Cook, Desruisseaux, Flynn, Lafond, Laird, McIlraith, Manning, Smith (*Colchester*), et Walker. (13)

Présent mais ne faisant pas partie du Comité: L'honorable sénateur Roblin.

Témoins:

Ministère de la Consommation et des Corporations

L'honorable W. W. Allmand, ministre;

M. Jonathan Guss, Direction de la recherche en consommation.

Les entreprises d'escomptes consentis:

M. Randy Thiemer, représentant: Advance Tax Services Ltd., Ont., Central Tax Services Ltd., Ont., Northern Tax Services Ltd., Ont., Service Rappax Ltée, P.Q., Seaboard Tax Services Ltd., Nova Scotia, Newfoundland and New Brunswick;

M. R. Dawson, gérant;

M. Bill Broder, gérant, Ray's Income Tax Services Ltd.;

M. Raymond Anderson, Premium Tax Services (Ont.) Ltd.

Après les déclarations préliminaires, le Comité entreprend l'examen des témoins.

A 12 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 15 heures.

15 heures
(44)

A 15 heures, le Comité poursuit l'étude du Bill susmentionné.

Présents: Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Macnaughton (*sous-président*), Buckwold, Connolly (*Ottawa-Ouest*), Cook, Desruisseaux, Lafond, Laird, McIlraith, Manning, Smith (*Colchester*) et Walker. (12)

Présents mais ne faisant pas partie du Comité: Les honorables sénateurs Roblin et McNamara.

Aussi présent: M. R. L. du Plessis, légiste et conseiller parlementaire.

*Witnesses:**Department of Consumer and Corporate Affairs:*

Hon. W. W. Allmand, Minister;
Mr. George Post, Deputy Minister;
Mr. Jonathan Guss, Consumer Research Branch.

Department of Justice:

Mr. F. E. Gibson, Q.C., Chief Legislative Counsel.

Revenue Canada, Taxation:

Mr. W. D. Scott, Chief, Technique and Procedures.

Mr. D. S. Brown, Director, Consulting and Statistics Division.

Following discussion it was resolved that the documents "Percentage Rate Table" and "Assignment and Bill of Sale" be printed as Appendices "A" and "B" to these proceedings.

Following the opening statements and further examination of the witnesses, the Committee adjourned at 5:00 p.m. until Thursday, April 20, 1978, at 9:30 a.m.

THURSDAY, APRIL 20, 1978
(45)

Pursuant to adjournment and notice, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to continue its consideration of Bill C-46.

Present: The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Macnaughton (*Deputy Chairman*), Buckwold, Connolly (*Ottawa West*), Cook, Desruisseaux, Flynn, Lafond, Laird, McIlraith, Perrault, Smith (*Colchester*) and Walker. (13)

Present but not of the Committee: The Honourable Senator Roblin.

In attendance: Mr. R. L. du Plessis, Law Clerk and Parliamentary Counsel.

*Witness:**National Revenue, Taxation:*

Mr. W. D. Scott, Chief, Techniques and Procedures.

At 9:45 a.m., following the information supplied by Mr. Scott, the Committee then proceeded to the next order of business.

11:35 a.m.
(47)

At 11:35 a.m. the Committee resumed its consideration of Bill C-46.

Present: The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Macnaughton (*Deputy Chairman*), Buckwold, Connolly (*Ottawa West*), Cook, Desruisseaux, Flynn, Lafond, Laird, McIlraith, Perrault, Smith (*Colchester*) and Walker. (13)

*Témoins:**Du ministère de la Consommation et des corporations:*

L'honorable W. W. Allmand, ministre;
M. George Post, sous-ministre;
M. Jonathan Guss, Direction de la recherche en consommation.

Du ministère de la Justice:

M. F. E. Gibson, c.r., premier conseiller législatif.

De Revenu Canada, Impôt:

M. W. D. Scott, chef, Section des techniques et des procédures;
M. D. S. Brown, directeur, Division de la consultation et des statistiques.

Après discussion, il est décidé que les documents «Tableaux des taux de pourcentages» et «Assignment et bill de la vente» soient joints aux présentes délibérations à titre d'appendices «A» et «B».

Après les déclarations préliminaires et un examen plus approfondi des témoins, le Comité suspend ses travaux à 17 heures, jusqu'au jeudi 20 avril 1978, à 9 h 30.

LE JEUDI 20 AVRIL 1978
(45)

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des Banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour poursuivre l'étude du Bill C-46.

Présents: Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Macnaughton (*vice-président*), Buckwold, Connolly (*Ottawa-Ouest*), Cook, Desruisseaux, Flynn, Lafond, Laird, McIlraith, Perrault, Smith (*Colchester*) et Walker. (13)

Présent mais ne faisant pas partie du Comité: L'honorable sénateur Roblin.

Aussi présent: M. R. L. du Plessis, légiste et conseiller parlementaire.

*Témoïn:**Revenu Canada, Impôt:*

M. W. D. Scott, chef, section des techniques et des procédures.

A 9 h 45, suite aux renseignements fournis par M. Scott, le Comité entreprend par la suite le prochain sujet de ses travaux.

11 h 35
(47)

A 11 h 35, le Comité poursuit l'étude du Bill C-46.

Présents: Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Macnaughton (*vice-président*), Buckwold, Connolly (*Ottawa-Ouest*), Cook, Desruisseaux, Flynn, Lafond, Laird, McIlraith, Perrault, Smith (*Colchester*), et Walker. (13)

Present but not of the Committee: The Honourable Senator Roblin.

In attendance: Mr. R. L. du Plessis, Law Clerk and Parliamentary Counsel.

Witness:

National Revenue, Taxation:

Mr. W. D. Scott, Chief, Techniques and Procedures.

Following further information from Mr. Scott, the Committee then proceeded *in camera*.

The Chairman then read to the Committee a Draft Report respecting the above Bill.

Following discussion and certain revisions being made thereto, it was resolved upon motion that the Bill be reported without amendment but that the said Report contain certain critical observations.

At 12:10 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

Présent mais ne faisant pas partie du Comité: L'honorable sénateur Roblin.

Aussi présent: M. R. L. du Plessis, légiste et conseiller parlementaire.

Témoïn:

Revenu Canada, Impôt:

M. W. D. Scott, chef, Section des techniques et procédures.

Après des renseignements additionnels de la part de M. Scott, le Comité poursuit ensuite ses travaux à huis clos.

Le président fait alors lecture au Comité d'un projet de rapport concernant le Bill susmentionné.

Après discussion et certaines révisions, il est décidé, sur motion, que l'on fasse rapport du bill sans amendement et que ledit rapport comprenne certaines observations critiques.

A 12 h 10, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Frank A. Jackson

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, April 20, 1978

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce to which was referred Bill C-46, intituled: "An Act relating to the discounting of overpayments of tax under the Income Tax Act and related payments" has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, April 18, 1978, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Your Committee, however, considers it important that the following observations be made:

Your Committee has no objection to the principle of the Bill, which is that the assignment and sale of tax refunds and the business of tax discounters should be regulated. The evidence given before the Committee by the Government officials and the various tax discounters who appeared all supports this principle. Your Committee is sympathetic to the objectives of the Bill and should support proposals that would carry out such objectives, but the Bill in its present form does not, in the opinion of your Committee, accomplish that purpose and your Committee's reasons therefor are stated therein. It is because of the principle of the Bill, which your Committee supports, that it is reporting the Bill without amendment.

In the opinion of your Committee, amending this Bill will not produce a proper and effective Bill to deal with the problem of assignment and sale of tax refunds and the business of tax discounters in relation thereto. What is needed is a new Bill based on proper research, including input by the tax discounters, which was not sought in the preparation of Bill C-46. No opportunity was afforded to the tax discounters to be heard, nor was there any consultation when the Bill was brought forward. The logical starting point to produce a fair and effective regulation of the business of tax discounters is to start where the problem starts, namely in the income tax office of the Department of National Revenue. A means should be found whereby the clearing and paying of tax refunds may be proceeded with expeditiously, so as to reduce or eliminate recourse to tax discounters who provide quick or fast money to taxpayers through the immediate realization in cash of their claims for tax refunds.

The Minister of Consumer and Corporate Affairs, who appeared as a witness before our Committee, expressed interest in the above proposal and agreed to study its possibilities at once. He stated, however, that the Department of National Revenue does not have the necessary information to deal with this matter in the manner suggested. However, the evidence before your Committee established that the Department of National Revenue has full information on the subject of tax refunds since that Department is normally in direct contact with both the taxpayer who has a claim for a refund of tax and the tax discounter. The Department normally obtains from the tax discounter an undertaking to pay any tax assessable against the taxpayer who may, as a result of a re-assessment of his tax return, owe additional tax following the assignment and sale of his refund.

Your Committee found clause 3 of the Bill to be ambiguous because of an apparent contradiction between subclauses (1) and (2). Subclause (1) purports to limit the amount of the

RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 20 avril 1978

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce auquel a été déferé le Bill C-46 intitulé: «Loi concernant les escomptes consentis sur les paiements en trop d'impôt effectués en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu et les paiements connexes» a, conformément à son Ordre de renvoi du mardi 18 avril 1978, étudié le projet de loi et en fait rapport sans amendement.

Votre Comité considère cependant qu'il est important de faire les observations suivantes:

Votre Comité ne s'oppose pas au principe du projet de loi qui est de réglementer la cession et la vente de remboursements d'impôt ainsi que l'industrie de l'escompte. Les hauts fonctionnaires et les divers escompteurs qui ont comparu devant le Comité ont tous défendu ce principe. Votre Comité souscrit aux objectifs du projet de loi et s'associerait aux propositions permettant de les atteindre si le projet de loi sous sa forme actuelle, accomplissait, aux yeux du Comité, cet objectif. Ce n'est cependant pas le cas et les raisons en sont exposées ci-après. Votre Comité fait rapport du projet de loi sans amendement en raison de son principe qui est louable.

Cependant, même si ce projet de loi était amendé, il ne constituerait pas, aux yeux du Comité, un projet de loi décent et efficace qui permettrait de résoudre le problème que pose la cession et la vente de remboursements d'impôt et de réglementer l'industrie de l'escompte. Un nouveau projet de loi, rédigé après un travail de recherche approprié, et notamment auprès des escompteurs, ce qui n'a pas été fait lors de la préparation du Bill C-46, est nécessaire. Ceux-ci n'ont pas été consultés lorsque le projet de loi a été déposé. Afin de réglementer de façon équitable et efficace l'industrie de l'escompte, la logique voudrait que l'on s'attaque au problème à sa source, c'est-à-dire, au bureau d'impôt du ministère du Revenu national. Il conviendrait de trouver un moyen permettant le versement rapide des remboursements d'impôt afin de réduire ou de supprimer tout recours des contribuables auprès d'escompteurs qui leur versent rapidement les remboursements d'impôt qui leur sont dus.

Cette proposition a éveillé l'intérêt du ministre de la Consommation et des Corporations qui a accepté de l'étudier immédiatement lorsqu'il a comparu devant votre Comité. Il a déclaré cependant que le ministère du Revenu national ne disposait pas des renseignements nécessaires pour résoudre ainsi le problème. Cependant, d'après les témoignages qu'a entendus votre Comité, celui-ci a pu établir clairement que le ministère du Revenu national disposait de renseignements complets sur les remboursements d'impôt compte tenu du fait qu'il est en contact direct avec le contribuable qui a droit à un remboursement d'impôt et avec l'escompteur. En effet, le ministère obtient généralement de ce dernier l'engagement de verser tout impôt supplémentaire que pourrait devoir le contribuable après contrôle de sa déclaration d'impôt à la suite de la cession et de la vente de son remboursement.

Votre Comité estime que l'article 3 du projet de loi est ambigu en raison d'une apparente contradiction entre les paragraphes (1) et (2). Le paragraphe (2) vise à limiter le

consideration paid by a discounter to a taxpayer to an amount that is not less than 85 per cent of the refund of tax to which the taxpayer is entitled. Subclause (2), on the other hand, appears to give the discounter the right to deduct from that consideration and, therefore, bring the amount to below 85 per cent.

It appears clear from the evidence of all parties who appeared as witnesses before your Committee, even those representing Revenue Canada, that tax discounting is a seasonal business, commencing soon after the T4 slips are received by the taxpayer in early February and ending about April 30th. For the rest of the year, there is no significant volume of such business. This period of near inactivity should afford an opportunity to the Department of Consumer and Corporate Affairs to study these observations of your Committee and revise and re-write the Bill. In no sense of the word can these tax discounting operations be described as major operations affecting large sections of the population.

Your Committee considers that it is most essential that attention be given to the immediate re-drafting of the Bill having regard to the observations made herein and to the fact that because of the seasonal character of the business there is no urgency for this legislation at this time.

Respectfully submitted,

Le président

Salter A. Hayden

Chairman

montant de la contrepartie versée par un escompteur à un contribuable, montant qui ne peut être inférieur à 85 p. 100 du remboursement d'impôt dû au contribuable. Par contre, le paragraphe (2) semble donner à l'escompteur le droit de déduire certains frais de cette contrepartie et ainsi ramener ce montant à moins de 85 p. 100.

D'après les témoignages des diverses parties qui ont comparu devant votre Comité, y compris ceux qui représentaient le ministère du Revenu, il semblerait que le versement d'escomptes constitue une opération saisonnière débutant peu après la réception des feuillets T-4 par le contribuable au début du mois de février et se terminant vers le 30 avril. Le volume de ces opérations n'est cependant pas important le reste de l'année. Cette période de quasi-inactivité devrait permettre au ministère de la Consommation et des Corporations d'étudier les observations formulées par votre Comité, de réviser et de rédiger à nouveau ce projet de loi. On ne peut absolument pas dire que ces opérations sont importantes ni qu'elles touchent de larges secteurs de la population.

Votre Comité considère qu'il est de la plus haute importance d'apporter le plus grand soin à une nouvelle rédaction du projet de loi en se fondant sur les observations exprimées ci-dessus et estime que ce texte législatif n'est pas urgent en raison du caractère saisonnier de ces opérations.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, April 19, 1978

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-46, relating to the discounting of overpayments of tax under the Income Tax Act and related payments, met this day at 9.30 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Salter A. Hayden (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, this morning we are dealing with Bill C-46, an act relating to the discounting of overpayments of tax under the Income Tax Act and related payments. Immediately on my right is the minister responsible for the administration of this legislation, the Honourable Mr. Allmand. With him is Mr. Guss of the Consumer Research Branch, Department of Consumer and Corporate Affairs. He is more closely identified with the actual drafting of the bill. We will hear from Mr. Allmand first.

Senator Connolly (Ottawa West): Mr. Chairman, it seems to me that on a previous income tax bill, about a year ago, we heard some outside witnesses with reference to this discounting business. Was it on the Income Tax Act, do you remember?

The Chairman: It was on the Borrowers and Depositors Protection Bill, Bill C-16. We heard Mr. Boyko, representing W. C. Howard Service Ltd., from somewhere in the west.

The Honourable W. Warren Allmand, Minister of Consumer and Corporate Affairs: Mr. Chairman and senators, the provisions of this bill were part of the Borrowers and Depositors Protection Bill tabled in the last session of Parliament and which died on the order paper in September when the session came to an end. At the termination of that session we were carrying on wide ranging discussions with industry and consumer groups with respect to changes in that bill, and we had not completed those discussions as of about a month ago. It was our intention to re-introduce the bill with amendments, but we had not completed those discussions.

When I went to a federal-provincial conference of consumer affairs ministers in Victoria, British Columbia, on March 16 and 17 the one item on which all provincial ministers were united, irrespective of political party, and the matter they were most concerned about was the flagrant abuse by these tax discounters. Four of the provinces had legislation on the books restricting and limiting tax discounting, and one province, Quebec, had banned it altogether. As you know, Quebec is the only province that collects its own income tax. The provincial ministers nevertheless were unanimous in wanting the federal government to act.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 19 avril 1978

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce auquel a été renvoyé le bill C-46, Loi concernant les escomptes consentis sur les paiements en trop d'impôt effectués en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu et les paiements connexes, se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le bill.

Le sénateur Salter A. Hayden (*Président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous allons étudier ce matin le bill C-46, Loi concernant les escomptes consentis sur les paiements en trop d'impôt effectués en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu et les paiements connexes. A ma droite, se trouve l'honorable M. Allmand qui est le ministre responsable de l'administration de cette loi. Il est accompagné de M. Guss, de la Direction de la recherche en consommation du ministère de la Consommation et des Corporations. Il s'est plus particulièrement occupé de la rédaction du bill, de sorte que nous allons entendre pour commencer M. Allmand.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Monsieur le président, il me semble que relativement à un bill antérieur concernant l'impôt sur le revenu et datant d'environ un an, nous avons entendu quelques témoins de l'extérieur au sujet de la question des escomptes. S'agissait-il de la Loi de l'impôt sur le revenu, vous souvenez-vous?

Le président: Il s'agissait du bill C-16, concernant la protection des emprunteurs et des déposants. Nous avons entendu M. Boyko qui représentait la société W.C. Howard Services Ltd, une entreprise exploitée quelque part dans l'Ouest.

L'honorable W. Warren Allmand, ministre de la Consommation et des Corporations: Monsieur le président et honorables sénateurs, les dispositions de ce bill faisaient partie de la Loi sur la protection des emprunteurs et des déposants qui avait été déposée au cours de la dernière session du Parlement et qui est restée lettre morte au feuillet en septembre, lorsque la session a pris fin. A cette époque, nous avons des discussions extensives avec des représentants de l'industrie et de groupes de consommateurs relativement aux modifications à apporter à ce bill; or nous n'avons terminé ces discussions qu'il y a un mois environ. Nous avons l'intention de présenter le bill de nouveau, avec les amendements, mais ces discussions n'étaient pas terminées.

Lorsque je me suis rendu à la conférence fédérale-provinciale des ministres des Affaires de la consommation, tenue à Victoria, Colombie-Britannique, les 16 et 17 mars, tous les ministres provinciaux se sont entendus sans égard à leur appartenance politique, sur la question qui les préoccupait le plus, à savoir les abus flagrants perpétrés par les escompteurs fiscaux. Quatre des provinces avaient déjà adopté des lois imposant des restrictions et limitant les escomptes d'impôt, et l'une des provinces, à savoir le Québec, avait interdit cette pratique. Comme vous le savez, le Québec est la seule province qui perçoit son propre impôt sur le revenu. Néanmoins, les ministres provinciaux étaient unanimes à reconnaître la nécessité d'une intervention du gouvernement fédéral.

[Text]

Senator Connolly (Ottawa West): Could you tell us which were those four provinces?

Hon. Mr. Allmand: British Columbia, Ontario, Manitoba and Saskatchewan. British Columbia had a 15 per cent discount rate and the others had a 5 per cent, including Ontario. They had found that they had to introduce bills to stop this abuse, but the tax discounters had found ways of getting around their provisions and there were some constitutional objections and loopholes, so they felt that it would be best to have federal legislation. I promised that I would go back to Ottawa and see what I could do. We first explored every way of doing this through regulation rather than through legislation. We found that we could not do anything through regulation, either under the Department of National Revenue, which issues tax refunds, or in any other way. The advice to us was that we must proceed by way of legislation.

So we introduced this bill and we then consulted once more with the provinces. They were again very supportive, and we had the good luck the other night to get unanimous consent in the house. There had been questions by the opposition. However, we were ready to proceed if we received consent, we obtained that consent and proceeded quickly.

We found that in one province the average rate of interest being charged by tax discounters was 850 per cent. There are examples of 12,000 per cent interest being charged—extremely unconscionable high rates of interest. These tax discounters moved into the Atlantic provinces for the first time this year. Offices have opened in Newfoundland, Nova Scotia and New Brunswick—

Senator McIlraith: Mr. Minister, regarding the expression that you are using, "interest charged," if you are getting an item, how can you have more than 100 per cent of that taken as interest?

Hon. Mr. Allmand: I am making the distinction between interest rates and discount rates. If you take 50 per cent of a man's refund for two months, and the refund is \$3,000—

Senator McIlraith: Oh, you are relating it to annual interest, the annual rate?

Hon. Mr. Allmand: Yes, 12,000 per cent per year. In Alberta the average rate was found to be 850 per cent per year. The losses were very low. I think, Mr. Guss, it is correct that in Alberta there was a study made of something like 1,400 cases. There were only losses in 21 out of 1,400, where they made a wrong estimation on the tax refund. Those minor losses were found to be insignificant when compared to the huge gains that they made in other returns.

What has been particularly bad this year is that with the rate of unemployment the way it is, those people who are unemployed, who worked for part of the year, had tax deducted at source, based on what their yearly salaries would be, and were laid off after three, four or five months, were in a position

[Traduction]

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Pourriez-vous nous dire quelles étaient ces quatre provinces?

L'honorable M. Allmand: La Colombie-Britannique, l'Ontario, le Manitoba et la Saskatchewan. La Colombie-Britannique a limité le taux d'escompte à 15% et les autres, y compris l'Ontario, à 5%. Toutefois elles avaient découvert qu'il fallait adopter des lois pour mettre fin à cet abus. Les escompteurs d'impôt eux, ont trouvé des moyens de contourner la loi; on a soulevé des objections d'ordre constitutionnel tandis que d'autres profitaient de certaines échappatoires. Les provinces ont donc jugé que la meilleure chose à faire était de nous demander de légiférer. J'avais promis que je reviendrais à Ottawa et que je verrais ce que je pourrai faire. Nous avons d'abord examiné toutes les possibilités de réaliser cet objectif en ayant recours à des règlements plutôt qu'au processus législatif lui-même. Nous nous sommes aperçus que nous ne pouvions rien faire par voie de règlement, soit en ayant recours au ministère du Revenu national qui établit les remboursements d'impôt, soit de quelque autre façon. On nous a conseillé d'édicter une loi.

Nous avons donc présenté le présent bill et consulté à nouveau les provinces. Une fois encore elles nous ont largement accordé leur appui et, l'autre soir, nous avons eu la chance d'obtenir le consentement unanime à la Chambre. L'opposition avait posé des questions. Nous étions cependant prêts à aller de l'avant si nous obtenions le consentement. Nous l'avons obtenu et nous n'avons pas laissé traîner les choses.

Nous avons relevé que dans une certaine province le taux moyen d'intérêt qui était facturé par les escompteurs fiscaux était de 850%. Il y a des exemples de facturation d'intérêt de l'ordre de 12,000%, ce qui est exhorbitant. Ces escompteurs fiscaux se sont rendus pour la première fois cette année dans les provinces de l'Atlantique. Des bureaux ont été ouverts à Terre-Neuve, en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick.

Le sénateur McIlraith: Monsieur le ministre, vous utilisez l'expression «intérêt facturé». Pour un montant quelconque, comment l'intérêt peut-il dépasser 100%?

L'honorable M. Allmand: Je fais une distinction entre les taux d'intérêt et les taux d'escompte. Si vous prenez 50% du remboursement d'un contribuable pour une période de deux mois et si le remboursement est de l'ordre de \$3,000—

Le sénateur McIlraith: Vous le mettez en rapport avec l'intérêt annuel—le taux annuel?

L'honorable M. Allmand: Oui, 12,000% par an. En Alberta on a trouvé que le taux moyen était de 850%. Les pertes étaient très faibles. Monsieur Guss, je crois qu'il est exact de dire qu'en Alberta on a réalisé une étude portant sur quelque 1,400 cas? Sur 1,400 on n'a trouvé des pertes que dans 21 cas où il y avait eu une évaluation erronée du remboursement d'impôt. Ces pertes peu importantes ont été jugées insignifiantes par rapport aux gros bénéfices réalisés grâce aux autres déclarations d'impôt.

Ce qui est particulièrement regrettable cette année, c'est le taux de chômage très élevé; les chômeurs qui ont travaillé une partie de l'année ont eu les impôts déduits à la source en fonction de ce qu'aurait été leur salaire annuel. Ils ont été mis à pied après trois, quatre ou cinq mois et avaient grand besoin

[Text]

where they anxiously wanted their tax refunds. So they would try to get quick cash, and since most of those people are of lower education, on lower incomes, and are badly informed people, they would give their T-4 slips to these fellows, who would say, "Okay, we will give you \$500 or \$1,000 right away." The persons concerned would assign their tax refund cheque to them, and the cheque would go directly to the tax refunder; and two or three months after the assignment, when the cheque would come in, they would cash and keep the whole cheque. So the people who have been really hurt by this are the unemployed, the uninformed and the poorer element of our society.

The Chairman: And the students.

Hon. Mr. Allmand: Yes, probably students also. What is particularly bad about this tax discounting business in Canada is that there are a lot of people who work seasonally, particularly in the Atlantic provinces and Quebec. When they work seasonally, they are deducted at source based on their year's income. Therefore, they have quite a bit coming back to them—or quite a bit for them. We have received strong support for the bill from all the provinces, and, I might say, from the Consumers' Association of Canada and the National Anti-Poverty Association.

The Chairman: Mr. Minister, would you accept a question at this time?

Hon. Mr. Allmand: I wonder if I could finish my general remarks.

The Chairman: My question is right on the point that you are making.

Hon. Mr. Allmand: Very well.

The Chairman: You were giving examples in connection with income tax refunds.

Hon. Mr. Allmand: Right.

The Chairman: But this bill reaches out and covers other areas.

Hon. Mr. Allmand: Yes.

The Chairman: I take it that since you emphasize the income tax position, and the fact that people in low income brackets, the unemployed, et cetera, including seasonal workers, have to wait so long for their refund because of the basis on which the income tax administration functions, that is where the real application or purpose of the bill takes effect, and that is the abuse about which you have spoken so far. Why and to what extent would there be claims for refunds under the Unemployment Insurance Act or under the Canada Pension Plan?

Hon. Mr. Allmand: When a man is working and deductions are made at source, unemployment insurance contributions, medicare contributions, in some provinces, and Canada Pension Plan contributions are also deducted. There are sometimes overpayments with unemployment insurance, medicare and the Canada Pension Plan. To ensure that everything is covered, we

[Traduction]

de leurs remboursements d'impôt. Ils ont essayé donc d'obtenir rapidement de l'argent et, étant donné que la plupart manque d'instruction, ont de faibles revenus et sont mal informés, ils ont remis leurs feuillets T-4 à ces gens qui leur ont déclaré «Très bien, nous allons vous donner tout de suite \$500 ou \$1,000». Les personnes en cause ont donc cédé à des escrocs leur droit à des chèques de remboursement d'impôt. Deux ou trois mois après, lorsque le chèque arrive, l'encaisse et garde la totalité du montant. Les personnes qui ont été vraiment lésées par ce système sont les chômeurs, celles qui étaient mal informées; en fait, les éléments les plus pauvres de notre société...

Le président: Et les étudiants.

L'honorable M. Allmand: Oui, probablement aussi des étudiants. L'aspect le plus regrettable de la question des remboursements d'impôts au Canada, c'est que beaucoup de travailleurs effectuent des travaux saisonniers, en particulier dans les provinces de l'Atlantique et au Québec. Lorsqu'ils effectuent des travaux saisonniers, les impôts sont déduits à la source en fonction de leur revenu annuel présumé. En conséquence il leur en revient une grosse partie et c'est une somme importante pour eux. Le bill a été fortement appuyé par toutes les provinces et, je peux préciser, par l'Association des consommateurs du Canada et l'Organisation nationale d'anti-pauvreté.

Le président: Monsieur le ministre, serait-il possible de poser une question?

L'honorable M. Allmand: Pourrais-je finir mes remarques générales?

Le président: Ma question se rapporte exactement à ce dont vous parlez.

L'honorable M. Allmand: Très bien.

Le président: Vous donniez des exemples en ce qui concerne les remboursements d'impôt sur le revenu.

L'honorable M. Allmand: C'est exact.

Le président: Mais ce bill a une portée plus vaste et rejoint d'autres domaines.

L'honorable M. Allmand: Oui.

Le président: Je suppose, étant donné que vous insistez sur l'impôt sur le revenu, et le fait que les personnes ayant de faibles revenus, les chômeurs, etc., y compris les travailleurs saisonniers, doivent attendre autant de temps leur remboursement par suite de la façon dont fonctionne l'administration de l'impôt sur le revenu, que c'est là le domaine d'application réel ou l'objet du bill et que c'est bien de ces abus dont vous avez parlé. Pour quelle raison et dans quelle mesure y a-t-il des demandes de remboursement aux termes de la Loi sur l'assurance-chômage ou du Régime de pensions du Canada?

L'honorable M. Allmand: Lorsqu'un homme travaille et que les déductions sont effectuées à la source, on déduit également les cotisations à l'assurance-chômage, les cotisations d'assurance-maladie dans certaines provinces, ainsi que les cotisations au Régime de pensions du Canada. Il y a parfois des paiements en trop en ce qui concerne l'assurance-chômage,

[Text]

put that in. Sometimes refunds are owed to the taxpayer for overpayment in those areas as well.

The Chairman: I was thinking relatively. Relatively, the substantial part of your presentation here this morning, and in the House, has had to do with tax refunds.

Hon. Mr. Allmand: Right, because the biggest amount of the refunds relates to income tax. But if you are going to do this, since there are also overpayments in the area deducted at source, and overpayments in the area of medicare, unemployment insurance, and Canada Pension Plan, it was thought that we should include those too. Otherwise, if we did not include them, the discounter might keep those; he might fool around with those as well.

To complete my general remarks, I would have given much more detail on the bill in the House of Commons, but part of the agreement to proceed by unanimous consent was that we limit our remarks considerably, to no more than five minutes; so, if you read the remarks that I made in the House, you will notice that there is a lot missing. I had a full speech ready to give on second reading.

Senator Cook: That is a big price to pay, I think.

Hon. Mr. Allmand: It was not a big price for me.

Senator Walker: That is why they let it through.

Hon. Mr. Allmand: There was a lot of pressure. Mr. McGrath, of the Conservative Party, was after me, as were various NDP members. Mr. Woolliams had asked a question of the Prime Minister about the bill two days earlier. That is all I can say, generally, about the bill.

The Chairman: All I was trying to get was a picture, percentage-wise, as to what was the involvement in relation to income tax refunds as against any of these discount proceedings in relation to unemployment insurance or the Canada Pension Plan.

Hon. Mr. Allmand: I believe Mr. Guss could give you that information.

Mr. Jonathan Guss, Consumers Research Branch, Department of Consumer and Corporate Affairs: I would say it varies. It is variable dependent on how much rent a person has paid. For example, in Ontario the rent credit can add up to quite a bit of the refund; and if someone has not earned very much income, they will not get a very great refund of tax but they may get credit—

The Chairman: Under what act would that be?

Mr. Guss: That would be covered by a definition, by the federal-provincial agreement—

Hon. Mr. Allmand: To collect taxes.

The Chairman: Yes; but it does not touch on unemployment insurance or the Canada Pension Plan.

Mr. Guss: No. I think those payments would invariably be a small proportion, but other credits might add up to quite a bit.

[Traduction]

l'assurance-maladie et le Régime de pensions du Canada. Afin que tout soit couvert, nous avons inclus cette disposition. Il arrive que des remboursements soient effectués au contribuable en raison d'un paiement en trop dans ces domaines aussi.

Le président: Je pensais que, toutes proportions gardées, la majeure partie de votre exposé présenté ce matin ainsi qu'à la Chambre a porté sur les remboursements fiscaux.

L'honorable M. Allmand: C'est juste, parce que la plus grande part des remboursements ont trait à l'impôt. Mais si vous devez le faire, puisqu'il y a aussi des paiements en trop au titre des retenus à la source de l'assurance-maladie, de l'assurance-chômage et du régime de pensions du Canada, j'ai cru que nous devons l'inclure aussi. Autrement, l'escompteur pourrait les garder, en profiter pour mystifier davantage le contribuable.

Pour terminer mes observations d'ordre général, je dirai que j'aurais aimé approfondir davantage le projet de loi soumis à la Chambre des communes, mais qu'en vertu de l'entente que nous avons unanimement conclue en vue de la poursuite des travaux, il nous faut limiter nos interventions à cinq minutes. Si vous lisez les observations que j'ai soumises à la Chambre, vous constaterez qu'il y manque beaucoup de choses. J'avais déjà préparé tout un discours pour la deuxième lecture.

Le sénateur Cook: C'est le prix qu'il faut payer.

L'honorable M. Allmand: Je ne le trouve pas si élevé.

Le sénateur Walker: C'est pourquoi on l'a fait passer.

L'honorable M. Allmand: Il y avait beaucoup de pression. M. McGrath du Parti conservateur me pressait. Des membres du NPD également... M. Woolliams avait posé au Premier ministre une question au sujet du projet de loi, deux jours plus tôt. C'est tout ce que je peux en dire.

Le président: Je voulais simplement avoir une idée globale, en pourcentage. Quelle est, en matière de remboursements fiscaux, l'importance de l'une ou l'autre des méthodes d'escomptes en ce qui a trait à l'assurance-chômage ou au régime de pensions du Canada.

L'honorable M. Allmand: Je pense que M. Guss pourrait vous répondre.

M. Jonathan Guss, direction de la recherche en consommation, ministère de la Consommation et des Corporations: Je dirais qu'elle varie en fonction du loyer payé. Par exemple, en Ontario, le crédit d'impôt foncier peut accroître sensiblement le remboursement. Dans le cas de celui qui n'a pas touché un important revenu, le remboursement fiscal ne sera pas très élevé, mais il peut obtenir un crédit...

Le président: De quelle loi cela relève-t-il?

Mr. Guss: D'une définition contenue dans l'accord fédéral-provincial...

L'honorable M. Allmand: Pour recevoir des impôts.

Le président: Oui, mais cela ne concerne ni l'assurance-chômage ni le régime de pensions du Canada.

Mr. Guss: Non. Je crois que ces paiements constitueraient invariablement un faible pourcentage. Cependant d'autres cré-

[Text]

Senator Connolly (Ottawa West): Are there any other credits besides those rent credits?

The Chairman: What you are talking about is the Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act.

Mr. Guss: Right.

The Chairman: There would be credits and, therefore, refunds under that. Has your information indicated that that type of refund has been the subject of discounting?

Mr. Guss: Yes, it has, especially early in the season.

Senator Connolly (Ottawa West): What season?

The Chairman: And also under the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act? That is also in your definition.

Mr. Guss: That was to ensure that every angle was covered.

The Chairman: But do you have any detail regarding refunds?

Mr. Guss: No. On that I could not give you any detail.

The Chairman: It is really the subject matter of income tax that has given rise to this bill, plus the attitude of the provinces, and it also gave rise to the provisions in Bill C-16, which was the Borrowers and Depositors Bill, except that the approach was different there.

Hon. Mr. Allmand: Let me say this. Bill C-16, the Borrowers and Depositors Protection Bill had been a long-term initiative of the federal government after consultation with the provinces. We would probably not have produced this particular bill if there had not been such strong feeling on the part of the provinces at that federal-provincial conference. We would probably have waited for the reintroduction of the new version of the Borrowers and Depositors Protection Bill this session or the next session. Although I knew there was a problem with tax discounters, I did not realize it was so bad until I listened to the provincial ministers and their officials. They, of course, are closer to the people in the provinces, and they were receiving complaints and so on.

There was a question, I think, just now, by Senator Connolly (Ottawa West), that was not answered, about "the season."

Mr. Guss: We are simply referring to the income tax season—that is, when people start sending in returns, sometimes even before they get their T-4 slips, on the basis of tax credits.

Senator Cook: People start doing what?

[Traduction]

dits peuvent faire augmenter le remboursement de façon appréciable.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Y a-t-il d'autres crédits mis à part les crédits d'impôt foncier?

Le président: Est-ce que vous parlez de la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces?

M. Guss: Exactement.

Le président: Il y aurait donc des crédits d'impôt et des remboursements qui seraient effectués en conséquence. Est-il indiqué dans vos renseignements que ce genre de remboursement a fait l'objet d'un escompte?

M. Guss: Oui, c'était indiqué, et plus particulièrement au début de la saison.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): De quelle saison?

Le président: Et aussi en vertu de la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis? C'est aussi dans votre définition.

M. Guss: Afin de s'assurer que tous les aspects sont visés.

Le président: Mais avez-vous des précisions en ce qui concerne les remboursements?

M. Guss: Non. A ce sujet, je ne peux vous en fournir aucune.

Le président: C'est vraiment cet aspect de l'impôt de même que l'attitude des provinces qui ont donné lieu à ce projet de loi d'une part et d'autre part aux dispositions du bill C-16, sur la protection des emprunteurs et des déposants, sauf qu'on a ici adopté une approche différente.

L'honorable M. Allmand: Permettez-moi de dire que le bill C-16, la Loi sur la protection des emprunteurs et des déposants, résulte d'une initiative à long terme du gouvernement fédéral après consultation avec les provinces. Nous n'aurions sans doute pas présenté ce bill si les provinces n'avaient pas manifesté un mécontentement à la conférence fédérale-provinciale. Nous aurions sans doute attendu la publication de la nouvelle version du projet de loi sur la protection des emprunteurs et des déposants au cours de la présente session ou de la prochaine. Je connaissais l'existence du problème des escompteurs, mais je ne me rendais pas vraiment compte de la gravité de la situation avant d'avoir entendu les ministres des provinces et leurs hauts fonctionnaires. Ils sont évidemment plus près de la population des provinces et recueillent ses plaintes.

Il y a une question qui vient tout juste d'être posée par le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest) et qui n'a pas reçu de réponse. C'était au sujet de «la saison».

M. Guss: Nous parlions tout simplement de la saison de l'impôt, c'est-à-dire de l'époque où les gens commencent à nous faire parvenir leurs déclarations de revenus, parfois même avant d'avoir obtenu leurs feuilles T-4, en s'appuyant sur le calcul de leurs crédits d'impôt.

Le sénateur Cook: Avant que les gens commencent à faire quoi?

[Text]

Mr. Guss: Some people start to send in tax returns in January and early February, even before they get their T-4 slips.

The Chairman: That was the evidence before us on Bill C-16. People file early who feel that they are entitled to refunds, and usually the thrust of it is pretty strong by February of the current taxation year. Then the tax discounters come into the operation, where the people entitled to refunds want their money right away.

Senator Connolly (Ottawa West): May I ask the minister, or his officials, whether there is any way of gauging the extent of this business, or industry? Can you tell us the magnitude of the tax discounting operation in general? Obviously, you know about specific cases that constitute an abuse, but what is the extent of the business itself? How many people are involved in it?

Hon. Mr. Allmand: With regard to the details I will ask Mr. Guss to answer the question, but first let me say this. It has been found that these people are very small operators. They open up in vacant stores for about two or three months—and, in fact, I have seen some of them right here in Ottawa—with hand-made signs in the windows. They are usually to be seen in the poorer parts of cities. Many of the businesses are not year-round businesses; they are businesses that open up on a short term basis.

Senator Connolly (Ottawa West): Is that early in the season, so to speak?

Hon. Mr. Allmand: Well, they seem to open, as Mr. Guss says, as soon as people start filing returns. They would last, usually, from January or February until the deadline on tax payments, or a little afterwards.

Mr. Guss, could you give the senators more details on the extent of this business?

Mr. Guss: Yes. We admit we find it difficult to gauge without an act of this nature in force, but since four of the provinces do have legislation in force, they have been able to give us some indication of its magnitude. Two other provinces have legislation which does not set a limit, but which allows them to gauge the magnitude of the operation. The field is growing, also, and this is another factor that makes it difficult to gauge, from year to year, just how large it is. I would prefer not to make a conservative estimate of just how much is involved.

Senator Walker: Make a liberal one, then!

Hon. Mr. Allmand: As long as it is understood that it is just an approximation.

Mr. Guss: Very approximately, and estimating very conservatively, we would say between \$25 million and \$30 million a year, gross. There are other people here who may be able to give us a clearer picture.

[Traduction]

M. Guss: Certains commencent à nous renvoyer leurs déclarations en janvier ou au début de février, avant même d'avoir reçu leurs feuillets T-4.

Le président: Nous avons recueilli un témoignage en ce sens lors des audiences portant sur le bill C-16. Les gens qui estiment avoir droit à un remboursement postent leurs déclarations très tôt et, en règle générale, la tentation de toucher un remboursement est déjà très forte même en février, alors que l'année d'imposition est encore en cours. C'est alors que les escompteurs se mettent à l'ouvrage et attendent ceux qui ont droit à un remboursement et qui veulent toucher de l'argent rapidement.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Puis-je demander au Ministre ou à ses hauts fonctionnaires s'il existe une façon d'évaluer l'importance de cette entreprise, de ce commerce? Pouvez-vous nous donner une idée globale de son ampleur? Vous connaissez évidemment des cas précis d'abus, mais quelle est l'importance de l'entreprise même? Combien de gens travaillent dans ce domaine?

L'honorable M. Allmand: Pour ce qui est des détails, j'invite M. Guss à répondre à la question, mais je dirai tout d'abord qu'on a constaté qu'il s'agit de très petits négociants. Ils s'installent dans des boutiques vacantes pendant deux ou trois mois. J'en ai même vu certain s'installer ici à Ottawa et arborer des affiches peintes à la main dans leur vitrines. On les retrouve en général dans les quartiers pauvres des villes. Un bon nombre d'entreprises ne travaillent pas toute l'année, mais pendant de brèves périodes.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Est-ce en début de saison, pour reprendre cette expression?

L'honorable M. Allmand: Ces bureaux semblent fonctionner, comme le dit M. Guss, dès que les contribuables commencent à remplir leurs déclarations de revenus. Ils travaillent en règle générale de janvier ou février jusqu'à l'échéance de la période de remboursements fiscaux ou peu après.

Monsieur Guss pourriez-vous donner aux sénateurs plus de précisions sur l'importance de ce secteur commercial?

M. Guss: Certainement. Nous devons reconnaître qu'il est difficile à évaluer sans une loi de ce genre, mais comme quatre provinces ont déjà adopté des lois de ce type, elles ont pu nous donner certains renseignements sur l'importance des bureaux d'escompte. Deux autres provinces ont adopté un texte de loi qui ne fixe aucune limite, mais qui nous permet néanmoins d'évaluer l'étendue de l'entreprise. C'est un domaine qui prend de l'expansion et sa croissance complique d'année en année notre travail d'évaluation. Je préfère ne pas faire d'évaluation, même prudents, des sommes en jeu.

Le sénateur Walker: Mettez en plus que moins, alors.

L'honorable M. Allmand: Ce n'est donc qu'une évaluation approximative.

M. Guss: Pour procéder à une évaluation très approximative et en demeurant très prudents, nous dirions que leur chiffre d'affaires annuel brut est de \$25 à \$30 millions. Il y a ici d'autres personnes qui pourraient vous en donner une idée plus exacte.

[Text]

Senator Cook: You mean that is the amount advanced by the tax discounters?

Mr. Guss: Yes.

Senator Cook: And the refunds would be double that, would they, or what?

Mr. Guss: No. That would be the amount of the refunds involved.

Senator Cook: The amount of the refunds involved would be \$25 million, but you have no idea what consideration would be paid for that \$25 million?

Mr. Guss: That is right.

Hon. Mr. Allmand: In Alberta they do not have a limit on the amount of discounting that can be carried on, but they have a reporting system. Some of our figures have been obtained from Alberta. That is where we got the average of 850 per cent. I think it was from there also that we got that one case of 12,000 per cent.

There is one other thing that I forgot to mention, Mr. Chairman, and that is that in addition to this bill we have urged the Department of National Revenue, through correspondence and at meetings, to find ways of speeding up the return of refunds, since the quicker the refunds can be returned the less chance there is that the taxpayer will go to discounters. Mr., now Senator Guay, the Minister of National Revenue, has agreed. He says that he has already tried to do what he can, but he will continue to look for ways of speeding the process up.

Senator Buckwold: What is the relationship between the federal act and the provincial acts? How do they blend together, and what are the respective jurisdictions?

Hon. Mr. Allmand: It is a difficult question. As you know, the BNA Act gives the federal government jurisdiction over interest. We also collect the taxes, and we have agreements with the provinces regarding the collection of their taxes, but they have certain jurisdiction as well. In urging us to go ahead with legislation, they did not seem to be too concerned about whether or not we covered their field.

Senator Buckwold: I gather from what you said that the Province of Saskatchewan has imposed a 5 per cent limit on the rate.

Hon. Mr. Allmand: That is right.

Senator Buckwold: This present bill allows 15 per cent. Which would apply in Saskatchewan?

Mr. Guss: This is a difficult constitutional problem. Speaking as a lawyer, and not as a civil servant attached to any department, I would say that it might turn out that they could run concurrently. The double aspect doctrine might apply.

Senator Buckwold: But you have not answered my question. If I wanted to open up as a discounter in my home town of Saskatoon, would I charge 5 per cent or 15 per cent?

[Traduction]

Le sénateur Cook: Vous voulez dire que c'est le montant versé par les escompteurs.

M. Guss: Oui.

Le sénateur Cook: Et les remboursements réels équivalaient au double, n'est-ce pas?

M. Guss: Non. C'est le montant des remboursements.

Le sénateur Cook: Les remboursements atteindraient \$25 millions de dollars, mais vous n'avez aucune idée de la contrepartie qui serait cédée pour ces \$25 millions de dollars.

M. Guss: C'est juste.

L'honorable M. Allmand: En Alberta, on n'a fixé aucune limite au montant d'escompte qui peut-être retenu, mais il existe un système de rapport. Certains des chiffres que nous citons proviennent d'Alberta, d'où nous avons obtenu une moyenne de 850 pour cent. Je pense que c'est aussi dans cette province que nous avons relevé un cas de 12,000 pour cent.

Il y a une chose que j'ai oubliée de mentionner, monsieur le président c'est que, mis à part ce projet de loi, nous avons prié le ministère du Revenu national, par écrit et dans le cadre de réunions, de trouver des façons d'accélérer l'envoi des remboursements, puisque les risques de voir les contribuables s'adresser à des escompteurs diminueront d'autant plus que les remboursements seront effectués rapidement. M. Guay, le ministre du Revenu national qui a été nommé sénateur récemment a accepté. Il affirme qu'il a déjà tenté de le faire dans la mesure du possible, mais qu'il continuera néanmoins de chercher des façons d'accélérer ce processus.

Le sénateur Buckwold: Quel rapport y a-t-il entre la loi fédérale et les lois provinciales? Comment s'agencent-elles et quelles sont les domaines de compétence respectifs?

L'honorable M. Allmand: C'est une question difficile. Comme vous le savez, l'Acte de L'Amérique du Nord Britannique reconnaît au gouvernement fédéral un pouvoir juridictionnel en matière d'intérêts. Nous percevons aussi des impôts et avons conclu avec les provinces des accords relativement à la perception de leurs impôts, mais elles exercent aussi un certain pouvoir dans ce domaine. Quand elles nous ont pressés d'adopter une loi, elles ne se sont pas beaucoup préoccupées de savoir si nous empiétons ou non sur leurs domaines de compétence.

Le sénateur Buckwold: Je déduis de vos propos que la Saskatchewan a imposé un taux maximum de 5 p. 100.

L'honorable M. Allmand: C'est exact.

Le sénateur Buckwold: Ce projet de loi permet un taux de 15 p. 100. Lequel s'appliquerait donc en Saskatchewan?

M. Guss: C'est un problème constitutionnel difficile. Étant avocat et non fonctionnaire d'un ministère particulier, je dirais que ces deux taux pourraient être appliqués concurremment. La doctrine dualiste pourrait s'appliquer.

Le sénateur Buckwold: Vous n'avez cependant pas répondu à ma question. Si je voulais devenir escompteur, dans ma ville à Saskatoon, devrais-je imposer 5 p. 100 ou 15 p. 100?

[Text]

Mr. Guss: I would say, until the law of Saskatchewan is overturned, or becomes subject to a successful constitutional challenge, you should live up to both laws. The stricter of the two might apply.

Hon. Mr. Allmand: That would be my opinion. Where there is a stricter law, the stricter law would apply until it was overturned. It may be that the attorney general of a province may not want to enforce his law in the face of the federal law, especially since all provinces urged us to do this.

Senator Buckwold: So you are not anticipating any federal-provincial problem in this particular field?

Hon. Mr. Allmand: No.

Senator Connolly (Ottawa West): Are you not asserting criminal jurisdiction in this bill?

Hon. Mr. Allmand: Yes.

Senator Connolly (Ottawa West): It is based entirely on that, is it not?

Hon. Mr. Allmand: Things are never that simple in constitutional law. There is certainly a criminal law aspect, because we have a fine of up to \$25,000.

Senator Buckwold: How did you set the particular effective rate of 15 per cent? Why was it not set at 20 or 10 per cent?

Hon. Mr. Allmand: First of all, we decided not to outlaw tax discounting altogether, because we felt that there was a legitimate place for it. Somebody may want the money immediately, and we thought if we banned it altogether, as they did in Quebec, it would just lead to an underground or a black market situation with probably worse interest rates. Therefore, we decided to allow it, and it was felt that the 15 per cent discount rate was reasonable. There is no absolute standard. It was the same rate as British Columbia but more lenient than Saskatchewan, Manitoba and Ontario.

Senator Buckwold: Have the discounters in British Columbia been able to live with 15 per cent?

Hon. Mr. Allmand: In British Columbia they found a way around the problem. In British Columbia they did not make clear that the 15 per cent discount rate included charges for filling out the return. The discounters have got around the 15 per cent by adding on charges, so they circumvented the B.C. law. That is one of the reasons they decided, rather than their changing the law, that we should do it.

Senator Buckwold: Do you feel that you have every loophole plugged that will prevent additional charges somehow being inflicted on the client?

Hon. Mr. Allmand: We have attempted to do that after consultation and so on, but I have never seen a perfect piece of legislation in my life, or one that lawyers have not found

[Traduction]

M. Guss: Jusqu'à ce que la loi de la Saskatchewan soit abrogée, ou soit contestée avec succès sur le plan constitutionnel, je dirais qu'il faudrait garder les deux lois. Dans ce cas, le taux le plus strict pourrait s'appliquer.

L'honorable M. Allmand: C'est mon avis. S'il y a une loi plus stricte, c'est elle qui s'applique jusqu'à ce qu'elle soit abrogée. Il se peut que le procureur général d'une province ne veuille pas appliquer sa loi à la place de la loi fédérale, surtout depuis que toutes les provinces nous poussent à prendre cette mesure.

Le sénateur Buckwold: En ce qui concerne cette question précise, vous ne prévoyez, par conséquent, aucun problème fédéral-provincial.

L'honorable M. Allmand: Non.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Ne parlez-vous pas de juridiction criminelle dans ce projet de loi?

L'honorable M. Allmand: Oui.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Il est fondé entièrement sur cette question, n'est-ce pas?

L'honorable M. Allmand: Rien n'est jamais aussi simple en droit constitutionnel. Il y a certainement un aspect pénal puisque le projet de loi prévoit une amende maximale de \$25,000.

Le sénateur Buckwold: Comment avez-vous fixé ce taux de 15 p. 100? Pourquoi pas 20 ou 10 p. 100?

L'honorable M. Allmand: En tout premier lieu, nous avons décidé de ne pas déclarer illégale la profession d'escompteur puisque nous sommes d'avis qu'elle se justifie. Quelqu'un peut avoir besoin d'argent immédiatement et, selon nous, si nous rendions cela illégal, comme ce fut le cas au Québec, nous contribuerions à créer un marché noir, ce qui entraînerait probablement des taux d'intérêt encore plus élevés. Par conséquent, nous avons décidé de permettre cette pratique et que ce taux d'escompte de 15 p. 100 était raisonnable. Il n'existe aucune norme absolue. C'était le même taux qu'en Colombie-Britannique mais il est moins élevé qu'en Saskatchewan, ou Manitoba ou en Ontario.

Le sénateur Buckwold: Les escompteurs de Colombie-Britannique ont-ils pu se contenter de 15p. cent?

L'honorable M. Allmand: La Colombie-Britannique a trouvé une solution au problème. Elle n'a pas précisé que le taux d'escompte de 15p. cent comprenait les frais que représentaient le fait de remplir la déclaration. L'escompteur a contourné les 15p. cent en ajoutant ces frais. Il se dérobaient ainsi à la loi de la C.-B. C'est une des raisons pour lesquelles cette province a décidé que c'était le gouvernement fédéral qui devait modifier la loi et non pas elle.

Le sénateur Buckwold: Croyez-vous avoir plaqué toutes les possibilités qui permettraient d'imposer des frais supplémentaires au client?

L'honorable M. Allmand: Après maintes consultations, nous avons tenté de prévoir toutes les possibilités, mais je n'ai jamais été témoin d'une loi parfaite ou par laquelle les avocats

[Text]

loopholes in. However, we have tried to cover the loopholes that the provinces told us about.

Senator Buckwold: You seem satisfied that there is a legitimate role for this kind of operation for those who need this service. Personally, I am inclined to think there is, so long as it is under control. There are people who are prepared to pay a little to get their money, for a variety of reasons.

Hon. Mr. Allmand: Yes.

Senator Buckwold: Are you satisfied that the 15 per cent margin is sufficient for those people who operate legitimately?

Hon. Mr. Allmand: Yes, I am, because it still can come to quite a high percentage on a per annum basis. A taxpayer may go into the discounter on February 1 and get his cash not knowing when his refund will come in, but his refund could come in within a month, and even at the 15 per cent discount rate, if the money comes to the discounter quickly in the form of the refund, it still comes to a very high rate of interest.

Senator Buckwold: Do you have any idea how long it takes, on average, for the department to make the refund?

Hon. Mr. Allmand: What is the average now?

Mr. Guss: I am quoting figures that I have received from the Department of National Revenue. The average until March 1 is approximately four weeks and, by the end of the tax season, up until April 30, it goes up to about 6.3 or 6.4 weeks.

Senator Buckwold: It is a relatively short period.

Mr. Guss: That is right. Since that is an average, there are in fact refunds which take longer to be returned.

Senator Buckwold: How did you get your statistics of only 21 losses in 1,400 applications?

Mr. Guss: This is based on a survey of discount transactions in Alberta done by the Alberta government. They have a reporting régime, and are able to check through all the figures and transactions that are in fact reported.

Senator Buckwold: Are you satisfied that is a true reflection of the loss experience of these people?

Mr. Guss: I would say those figures are subject to revision by Alberta right now. However, they are the best figures that are available from their experience at this time.

Senator Buckwold: Just one last question. What about the applications that are in process now? How will the act apply to them? Should this be effective, say, July 1, or do you exclude any of the things that are in the mill? I do not think it is clear in the act. Is it effective when it gets Royal Assent—which could create a lot of hardship?

Hon. Mr. Allmand: So far as I am concerned, it is effective when royal assent is given. If it were perceived there would be

[Traduction]

n'aient pûs trouvé d'échappatoires. Nous avons cependant essayé de prévoir toutes celles dont nous avaient parlé les provinces.

Le sénateur Buckwold: Si vous croyez que ce genre de service se justifie du fait que certains pourraient en avoir besoin moi je pense qu'il se justifie tant qu'il est bien surveillé. Certains sont prêts à payer un certain montant pour obtenir ce qui leur revient et ce pour bien des raisons.

L'honorable M. Allmand: Oui.

Le sénateur Buckwold: Êtes-vous convaincus que ce 15p. cent suffit dans le cas des escompteurs qui respectent la loi?

L'honorable M. Allmand: Oui j'en suis convaincu parce que, sur une base annuelle, ce taux peut représenter un chiffre très élevé. Un contribuable peut se rendre chez un escompteur le 1^{er} février et obtenir de l'argent sans savoir quand rentrera son remboursement; or, ce remboursement peut rentrer dans un mois et même à 15p. cent, cela constitue encore un taux d'intérêt très élevé si l'escompteur obtient rapidement le remboursement.

Le sénateur Buckwold: Savez-vous en moyenne, combien de temps il faut pour obtenir ce remboursement du ministère?

L'honorable M. Allmand: Quelle est la moyenne actuellement?

M. Guss: Je vous cite les chiffres que j'ai reçus du ministère du Revenu national. Avant le 1^{er} mars, la moyenne est d'environ quatre semaines et lorsqu'on s'approche de la date limite, en l'occurrence le 30 avril, il faut environ 6,3 ou 6,4 semaines.

Le sénateur Buckwold: C'est une période relativement courte.

M. Guss: C'est exact. Puisqu'il s'agit d'une moyenne, il y a en fait des remboursements qui prennent plus de temps.

Le sénateur Buckwold: Où avez-vous obtenu vos statistiques faisant état de seulement 21 pertes sur un total de 1,400 demandes?

M. Guss: Ces statistiques se fondent sur un enquête du gouvernement de l'Alberta au sujet des transactions des escompteurs. Cette province tient des dossiers à cet égard, et elle peut, vérifier tous les chiffres et transactions qui y figurent.

Le sénateur Buckwold: Êtes-vous convaincus que cela traduit véritablement les pertes que subissent ces personnes?

M. Guss: Je dirais que l'Alberta revise actuellement ces chiffres. Ce sont cependant les meilleures statistiques dont nous disposons pour l'instant.

Le sénateur Buckwold: Une dernière question. Qu'advient-il des demandes dont on s'occupe actuellement? Dans quelle mesure la loi s'appliquera-t-elle à ces demandes? Devrait-elle entrer en vigueur le 1^{er} juillet, ou ne tenez-vous pas compte des demandes qui n'ont pas été réglées? Ce n'est pas clair dans la Loi. Elle entrera en vigueur lorsqu'elle recevra la sanction royale... ce qui pourrait entraîner bien des injustices?

L'honorable M. Allmand: En ce qui me concerne, la Loi entre en vigueur lorsqu'elle reçoit la sanction royale. Si cela

[Text]

certain injustices, we could delay royal assent perhaps for this session, but we would do that depending on what the situation is.

Senator Buckwold: I think we should explore that a little with the minister. I am sure there are thousands of applications across the country that are in process, or people just beginning to talk to their friendly discounter. I am wondering if there is an injustice to say, "Fine, as of now, this is out," and those people find themselves in basically a criminal situation through no fault of their own.

Hon. Mr. Allmand: My concern would be with the flagrant abuses. The National Anti-Poverty Association sent us telegrams, and so on, last week pointing out some very bad cases, as did the Consumers' Association of Canada. I would not want to hurt the fair dealers, the discounters who are charging a reasonable rate, but there are some pretty bad fellows in the field.

Senator Buckwold: Perhaps you would have some suggestion as to how that possible injustice could be ameliorated.

Hon. Mr. Allmand: We will certainly take that into consideration with respect to royal assent.

Senator Macnaughton: Would the minister tell us the approximate number of operators in this field, and can he break it down by province?

Hon. Mr. Allmand: I think Mr. Guss said it was pretty difficult because they come in so quickly, and we have no reporting system in some provinces. I have been told that in some provinces they open up very quickly by just renting an empty store and are gone within a couple of months.

Mr. Guss: For example, in Nova Scotia there is one discounter. In the other provinces we have found it very difficult to estimate or to know for certain.

Senator Macnaughton: There are two or three in Edmonton, I suppose.

Mr. Guss: Yes, in Edmonton, and in Vancouver there are quite a number. Toronto has a few.

Senator Macnaughton: Can you give an overall guess?

Mr. Guss: I would say in the order of 50 to 75.

The Chairman: Revenue Canada would certainly have a record of all the claims for refunds, first of all, the people who are entitled to them; and, secondly, if any person other than the person entitled has made a claim, they would have that information.

Senator Connolly (Ottawa West): They would have the assignments?

The Chairman: Yes.

Mr. Guss: Revenue Canada has made an effort to determine, in the past, not this year, which returns are coming from discounters, but since it is computerized, the only thing that

[Traduction]

risque d'entraîner certaines injustices, nous pourrions retarder la sanction royale peut-être jusqu'à la prochaine session, mais ce délai dépendrait de la situation.

Le sénateur Buckwold: Je pense que nous devrions approfondir ce problème avec le ministre. Je suis sûr qu'il y a des milliers de demandes dont on est en train de s'occuper ou encore que certaines personnes viennent à peine d'entreprendre des démarches auprès d'un escompteur. Je me demande s'il est injuste de dire: «parfait, cette pratique est illégale à partir de maintenant.» Ainsi ces personnes se retrouveront dans l'illégalité sans que ce soit de leur faute.

L'honorable M. Allmand: Je me préoccuperais des cas d'abus flagrants tout comme l'Association des consommateurs du Canada, l'Organisation nationale d'anti-pauvreté nous a fait parvenir des télégrammes nous faisant état de certains cas très graves. Je ne voudrais pas porter atteinte aux escompteurs raisonnables, mais il existe dans ce domaine un certain nombre d'escrocs.

Le sénateur Buckwold: Vous avez peut-être une proposition quant à la façon de réparer cette injustice éventuelle.

L'honorable M. Allmand: En ce qui concerne la sanction royale, nous tiendrons certainement compte des propositions.

Le sénateur Macnaughton: Le ministre peut-il nous dire le nombre approximatif d'escompteurs et peut-il le ventiler par province?

L'honorable M. Allmand: Je pense que M. Guss a mentionné que c'était passablement difficile parce qu'un bon nombre se lance dans cette entreprise très rapidement et dans certaines provinces, nous n'avons pas de dossiers. On m'a dit que dans certaines provinces, les escompteurs se lançaient en affaires très rapidement en louant un magasin vide et qu'ils cessaient leurs activités quelques mois après.

M. Guss: En Nouvelle-Écosse, il y a notamment un escompteur dans ce cas. Dans les autres provinces, nous nous sommes rendus compte qu'il était très difficile d'évaluer ou de connaître précisément leur nombre.

Le sénateur Macnaughton: Il y en a deux ou trois à Edmonton, je pense.

M. Guss: Oui, à Edmonton et à Vancouver, il y en a quelques-uns tout comme à Toronto.

Le sénateur Macnaughton: Pouvez-vous nous citer un chiffre global?

M. Guss: Je dirais entre 50 et 75.

Le président: Revenu Canada possède certainement un dossier de toutes ces demandes de remboursement: premièrement les demandes des personnes qui y sont admissibles; et deuxièmement celles des personnes qui ne le sont pas.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Revenu Canada posséderait les cessions?

Le président: Oui.

M. Guss: Revenu Canada s'est efforcé de déterminer au cours des années précédentes les remboursements provenant des escompteurs, mais puisque tout se fait par ordinateur, il ne

[Text]

they have to identify them for certain is when they are sending a number of refunds to the same address. In fact, there are many institutions, old people's homes, for example, which could then be mistaken for discount institutions. Therefore, they have never been able to make a firm estimate.

Senator Macnaughton: You had better get Mr. Gourley on that.

Senator Laird: Jim Gourley.

Mr. Guss: I don't know him.

Senator Connolly (Ottawa West): I just have one question, and it is supplementary to both Senator Macnaughton's and Senator Buckwold's question. At the present time, even if you could identify all the claims that have been assigned to discounters, you would have no idea what the rate of discount applicable to any one of them would be.

Hon. Mr. Allmand: From the returns?

Senator Connolly (Ottawa West): Yes.

Hon. Mr. Allmand: No, not at all.

Senator Connolly (Ottawa West): But you have devised a reporting system here which indicates what that rate would be?

Hon. Mr. Allmand: Yes. In provinces that already have laws they have some idea. They have also investigated complaints. Mr. Grossman in Ontario, Mr. Harle in Alberta, Mr. Rafe Mair in British Columbia and Mr. Murphy in Newfoundland, and there are one or two in New Brunswick, are the ministers involved, but their findings are not accurate.

Senator Cook: Will this affect most of the returns for this year?

Hon. Mr. Allmand: No, because a lot have already been handled. It would not affect the ones that have already been handled. We would have to look at the ones that are already half way through the process, and I promised Senator Buckwold that we would.

The Chairman: If they are half way through the process, it is difficult to assess.

Hon. Mr. Allmand: Right.

The Chairman: Surely, the transaction is completed when the assignment is executed by the taxpayer and he receives the money?

The starting date for this bill certainly could not be earlier than when the bill comes into force, and it could not apply, in my view, to transactions where the assignment had been executed by the taxpayer and the purchase price had been paid, even if the refund had not come through.

Hon. Mr. Allmand: I am inclined to agree with you, as an offhand legal opinion. It would seem to me that the bill could apply only to transactions that started after the bill was proclaimed.

Mr. Guss: I agree with that, and I believe Justice would agree with that too.

[Traduction]

peut identifier ces escompteurs avec certitude, que lorsqu'il expédie bon nombre de remboursements à la même adresse. Or, bon nombre d'établissements, comme les foyers pour vieillards, pourraient être pris pour des services d'escompteurs. Par conséquent, Revenu Canada n'a jamais pu arriver à un chiffre précis.

Le sénateur Macnaughton: Il vaudrait mieux pour la question à M. Gomley.

Le sénateur Laird: Jim Gomley.

M. Guss: Je ne le connais pas.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Je n'ai qu'une seule question à poser et elle s'inscrit dans la lignée de celles posées par les sénateurs Macnaughton et Buckwold. À l'heure actuelle, même si vous pouviez identifier toutes les demandes expédiées aux escompteurs, vous ne sauriez en aucun cas quel est le taux d'escompte pour chacune.

L'honorable M. Allmand: À partir des déclarations?

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Oui.

L'honorable M. Allmand: Non, pas du tout.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Mais n'avez-vous pas imaginé un système de rapport qui indique ce que serait ce taux?

L'honorable M. Allmand: Oui. Dans les provinces qui ont déjà des lois à ce propos, on en a une certaine idée. M. Grossman en Ontario, M. Harle en Alberta, M. Rafe Mair en Colombie-Britannique, M. Murphy à Terre-Neuve et un ou deux représentants du Nouveau-Brunswick, qui sont les ministres concernés, ont déjà étudié les plaintes, mais leurs conclusions ne sont pas exactes.

Le sénateur Cook: Est-ce que cela concernera la plupart des déclarations de cette année?

L'honorable M. Allmand: Non, car un grand nombre de déclarations ont déjà été traitées. Cela ne concernerait pas les déclarations déjà traitées. Nous considérerions celles qui sont en cours de traitement, comme je l'ai promis au sénateur Buckwold.

Le président: Pour les déclarations qui sont en cours de traitement, il sera difficile d'établir la cotisation.

L'honorable M. Allmand: C'est exact.

Le président: La transaction est certainement réalisée lorsque la cession est effectuée par le contribuable et qu'il reçoit l'argent.

Ce projet de loi ne peut manifestement pas entrer en vigueur de façon rétroactive et, à mon avis, il ne devrait pas être applicable aux transactions dans lesquelles la cession a été effectuée par le contribuable et le prix d'achat payé, même si le remboursement n'est pas encore intervenu.

L'honorable M. Allmand: Du point de vue juridique, je serais tenté d'être d'accord avec vous. Il me semble que ce projet de loi ne devrait être applicable qu'aux transactions intervenues après la proclamation.

M. Guss: J'en conviens, et je pense que le ministère de la Justice en conviendrait également.

[Text]

Senator Connolly (Ottawa West): There is no question about it.

Hon. Mr. Allmand: Although I will investigate what Senator Buckwold has raised, it seems to me that the bill could apply only to transactions that would start.

Senator Buckwold: I would be satisfied if that were the case, as long as it did not involve transactions that were in limbo.

Hon. Mr. Allmand: I do not think it would, but I will make absolutely sure.

The Chairman: If it were possible to attack a transaction where the only thing remaining to be done is to receive payment of the refund, then the fact that that is received after the bill comes into law should not make such people subject to the law.

Senator Buckwold: I would hope not.

The Chairman: You appreciate, of course, that these are matters of contract, and the primary jurisdiction there is in the province.

Senator McIlraith: There are a couple of questions I want to ask. The first has to do with the statistics given about the average length of time that elapses between the filing of a return and an assessment being made. I was not clear whether those were based upon the filing of the returns and the assessment being made by the tax people or the receipt of the cheque by the taxpayer.

Mr. Guss: According to what Revenue Canada told me, I would say it is between the time the return is received by Revenue Canada and the day the cheque is mailed out by the computer system.

Senator McIlraith: In my limited but not non-existent experience on the subject, I have never heard of income tax refunds coming within that period of time.

Hon. Mr. Allmand: I must say that mine do not usually come within two months. I usually have to pay.

Senator McIlraith: There is something on those statistics that should be pursued a little further, because the assessment is not as instantaneous as that.

The Chairman: Even if there is an early filing of a return, the department would only start its consideration after April 30.

Senator McIlraith: No.

Mr. Guss: They do it on a rolling basis. As they come in they process them and get them out.

Senator McIlraith: They get processed a little more quickly than the ones that come in later; in March and April I think.

Senator Cook: April 30 is only the filing date.

Hon. Mr. Allmand: I should comment here that I am told by the Revenue Canada people that the great majority of returns in Canada relate only to salary and wages.

[Traduction]

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Cela ne fait aucun doute.

L'honorable M. Allmand: J'éluciderai le point soulevé par le sénateur Buckwold, mais il me semble que ce Bill ne peut s'appliquer qu'aux transactions à venir.

Le sénateur Buckwold: Dans ce cas, je serais satisfait, dans la mesure où les transactions en suspens ne seront pas concernées.

L'honorable M. Allmand: Je pense qu'elles ne le seront pas, mais je veux m'en assurer.

Le président: S'il était possible d'attaquer une transaction dans laquelle la seule opération en suspens est la réception du remboursement, le fait que ce remboursement intervienne après l'entrée en vigueur du projet de loi ne devrait pas assujettir les intéressés à cette loi.

Le sénateur Buckwold: Espérons-le.

Le président: N'oublions pas, naturellement, que tout cela relève du droit des contrats et de la compétence des provinces.

Le sénateur McIlraith: Je voudrais poser quelques questions. La première concerne les statistiques relatives au délai moyen qui s'écoule entre l'envoi d'une déclaration et l'établissement de la cotisation. Ces statistiques sont-elles vraiment fondées sur la date d'envoi de la déclaration et sur la date d'établissement de la cotisation par les fonctionnaires du fisc, ou sur la date de réception du chèque par le contribuable?

M. Guss: D'après ce que m'ont dit des fonctionnaires de Revenu Canada, il me semble qu'il s'agit du délai qui s'écoule entre la réception de la déclaration par Revenu Canada et le jour où le chèque est envoyé par le service informatique.

Le sénateur McIlraith: D'après mon expérience, limitée mais réelle, je n'ai jamais entendu parler de remboursement d'impôt sur le revenu qui serait intervenu avant l'écoulement de ce délai.

L'honorable M. Allmand: Je dois dire que, dans mon cas, cela prend généralement plus de deux mois. D'habitude, on me demande de l'argent.

Le sénateur McIlraith: Il faudrait insister davantage sur un aspect de ces statistiques, car la cotisation n'est pas aussi instantanée.

Le président: Même si la déclaration est envoyée très tôt, le ministère n'intervient qu'à partir du 30 avril.

Le sénateur McIlraith: Non.

M. Guss: Le ministère intervient sans délai. Les cotisations sont établies à mesure de la réception des déclarations.

Le sénateur McIlraith: Les premières sont traitées un peu plus rapidement que celles qui arrivent plus tard, en mars et en avril.

Le sénateur Cook: La date limite est le 30 avril.

L'honorable M. Allmand: Je dois dire que, d'après les fonctionnaires de Revenu Canada, la grande majorité des déclarations au Canada concernent des salariés.

[Text]

Senator McIlraith: Wage earners.

Hon. Mr. Allmand: They are very easy to deal with compared with those of lawyers and people in higher income brackets, which are more complicated. I understand they go very quickly.

Senator Connolly (Ottawa West): Lawyers' returns are more complicated.

Hon. Mr. Allmand: Lawyers usually make their income from more complicated cases.

Senator McIlraith: I understand what you say, and that is why I was wondering about it as I read the bill. Frankly, I did not anticipate that this bill would come to us before dissolution. When I read the bill I was curious to know why the problem was not approached from a different angle altogether, namely, some procedure for instant assessment of returns, some procedure that we do not now have in the income tax structure for instant assessment of these small—and they are mostly small—part-time wage earners' claims. I should think these arise mostly with wage earners and students who work two or three months in the year and have tax deductions based on the assumption of a twelve-month earning period.

Hon. Mr. Allmand: Some of them, if they are construction workers, can have quite high contributions, although they are only seasonal, and they could have thousands of dollars coming back.

Senator McIlraith: I understand that. The reason it is thousands of dollars is because their period of work is a relatively few months out of the twelve.

Hon. Mr. Allmand: Exactly.

Senator McIlraith: As I understand it, there is no procedure in the income tax structure for an immediate assessment of those kinds of returns. I am wondering to what extent that possible approach to dealing with this problem has been explored. Could you give me some help on that?

Hon. Mr. Allmand: I did have discussions with the Minister of National Revenue and wrote to him, all with a view to speeding up the process of refunds. However, my officials also met with Department of National Revenue officials, and perhaps Mr. Guss could report on what they said about these different suggestions.

Mr. Guss: Basically, we have agreed to look into two possibilities. One is speeding up the process even more, although they say they have gone about as far as they can go in speeding up the process after January, when they start processing. It is difficult to get it down under three weeks in processing a claim. I think what you are suggesting would involve rather large administrative costs in setting up a government centre in each major city.

Senator McIlraith: No, that is not quite what I was suggesting. It seems to me that with good organizational technique they could get very close to what the discounters are doing in

[Traduction]

Le sénateur McIlraith: Des contribuables salariés.

L'honorable M. Allmand: Ces déclarations sont très faciles à traiter par rapport à celles des avocats ou des contribuables dont les revenus se situent dans une tranche supérieure. On comprend facilement que les premières soient traitées très rapidement.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Les déclarations des avocats sont plus complexes.

L'honorable M. Allmand: Les revenus des avocats proviennent généralement d'affaires compliquées.

Le sénateur McIlraith: Je comprends ce que vous dites, et c'est pourquoi j'ai été étonné à la lecture du projet de loi. À dire vrai, je ne m'attendais pas à ce qu'on nous soumette ce bill avant la fin de la session. Lorsque je l'ai lu, je me suis étonné de ce que le problème n'ait pas été envisagé d'un angle différent, et que l'on n'ait pas envisagé une procédure instantanée d'établissement de la cotisation, laquelle n'existe pas dans le système actuel, notamment pour les cotisations peu importantes des salariés à temps partiel. Il s'agit le plus souvent d'étudiants ou de personnes qui ont travaillé pendant deux ou trois mois au cours de l'année, et dont les déductions fiscales ont été calculées sur la base d'une période de revenus de douze mois.

L'honorable M. Allmand: Dans certains cas, notamment pour les travailleurs de la construction, les contributions peuvent être très élevées, même dans le cas d'un emploi saisonnier, et le contribuable peut avoir un remboursement de plusieurs milliers de dollars.

Le sénateur McIlraith: Je comprends cela. Il peut y avoir des milliers de dollars car la période de travail est relativement courte dans l'année.

L'honorable M. Allmand: Exactement.

Le sénateur McIlraith: Si je comprends bien, il n'existe dans la structure de l'impôt sur le revenu aucune procédure d'établissement immédiat de la cotisation pour ce genre de déclaration. Je me demande dans quelle mesure on a étudié la possibilité de résoudre ce problème. Pourriez-vous m'éclairer là-dessus?

L'honorable M. Allmand: J'en ai discuté avec le ministre du Revenu national et je lui ai écrit à ce propos, en l'incitant à accélérer la procédure de remboursement. En outre, mes fonctionnaires ont rencontré des fonctionnaires du Revenu national, et M. Guss pourra sans doute nous dire comment ils ont réagi à ces différentes propositions.

M. Guss: En général, ils ont accepté d'envisager deux possibilités. La première est d'accélérer encore le processus, même s'ils disent qu'ils ont fait l'impossible pour l'accélérer à partir de janvier, lorsqu'ils ont commencé le traitement. Il est difficile de traiter un cas en moins de trois semaines. Il me semble que votre proposition impliquerait des coûts administratifs assez importants pour la création d'un centre fiscal fédéral dans chaque grande ville.

Le sénateur McIlraith: Non, ce n'est pas exactement ce que j'ai proposé. Il me semble que, grâce à une bonne organisation, on pourrait parvenir à des résultats assez proches de ceux

[Text]

those few months of the year when these types of returns are being filed, which start late January usually, in January, February and March. Maybe there should be an approach in that direction, by setting up completely new structures in their regional and district offices.

Senator Connolly (Ottawa West): Do you think it might help if the taxpayer agreed to pay the 15 per cent to the department for a quick assessment?

Senator McIlraith: It may be that the subject should be explored. I am not satisfied that the subject has been adequately explored. There has been an alleged abuse here—and I believe there is the abuse, otherwise the legislation would not have been brought forward—and to remove the abuse it seems that we may have taken a second best course and taken away from many wage earners, whether students, seasonal workers, or whatever, something that they need, namely, quick refunds of tax that was, through our system, as I suppose in essence they would argue, wrongly taken from them because they were assessed on the assumption of twelve months' earnings when in fact they were only earning for two or three.

The Chairman: Senator McIlraith, if in its administration the system under this bill adversely affects persons who are entitled to a refund, such as seasonal workers and students, or does not cure the problem that presently exists, do you not think you will hear from them?

Senator McIlraith: Yes, but I would like to be satisfied that we had explored the other remedy thoroughly. Anyway, having made the comment, I will leave it at that.

Senator Cook: Could I just follow that up?

Hon. Mr. Allmand: Could I respond to that question?

Senator Cook: I was going to try to make the point clear. If the Revenue Canada people were empowered to give an instant refund of 85 per cent at the moment of claim—because if a false claim is made it is an offence anyhow—and let the other 15 per cent fall into abeyance, that might be the cure, instead of having a full refund.

Hon. Mr. Allmand: You will note that the other night there was a question in the House by a member asking me if I expected to deal in tax discount refunds after the passage of this bill. I said I would hope that some of the more substantial operators would stay in the business; there is still a good profit there, and tax refunds from the federal government provide a pretty good security; it is not something that is likely to go broke.

Senator Cook: I doubt that.

Hon. Mr. Allmand: I doubt that too. That is why it is a pretty secure business. I intend to write a letter to the banking institutions, the trust companies and credit unions to ask them if they would consider, with the passage of this law, dealing in this kind of business as well to help out. If the credit unions,

[Traduction]

qu'obtiennent les escompteurs en quelques mois, lorsque l'on commence à envoyer les déclarations d'impôt, en janvier, février et mars. On pourrait peut-être envisager une solution dans cette voie, en établissant des structures totalement nouvelles au niveau des régions et des districts.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Ne serait-il pas avantageux que le contribuable accepte de payer 15 p. 100 au ministère pour obtenir rapidement sa cotisation?

Le sénateur McIlraith: On pourrait étudier cette possibilité. Je ne suis pas certain que la question ait été étudiée de façon satisfaisante. On a parlé d'abus dans ce domaine, et je pense que c'est bien le cas, sinon ce projet de loi n'aurait pas été présenté; pour faire disparaître cet abus, il me semble que l'on n'a pas choisi la meilleure solution en privant les étudiants et les travailleurs saisonniers d'une somme dont ils ont besoin, à savoir le remboursement de l'impôt qui, dans notre système, leur a été prélevé à tort car leur cotisation est établie sur la présomption de 12 mois de revenu alors qu'en fait, ils n'ont perçu des revenus que pendant 2 ou 3 mois.

Le président: Sénateur McIlraith, si l'application de ce projet de loi est défavorable à ceux qui ont droit à un remboursement, notamment les travailleurs saisonniers et les étudiants, ou si elle ne résoud pas le problème actuel, ne pensez-vous pas que les personnes lésées vont se manifester?

Le sénateur McIlraith: Si, mais je voudrais être certain que nous avons envisagé toutes les autres possibilités. De toute façon, après ces remarques, je pense que nous pourrions en rester là.

Le sénateur Cook: Pourrais-je ajouter quelque chose?

L'honorable M. Allmand: Pourrais-je répondre à cette question?

Le sénateur Cook: Je voulais aplanir un doute. Si les fonctionnaires de Revenu Canada étaient autorisés à accorder instantanément un remboursement de 85p. cent au moment de la demande—car de toute façon, les fausses déclarations constituent une infraction—et à laisser les 15p. cent restants en suspens, au lieu d'accorder un remboursement total, il y aurait un progrès.

L'honorable M. Allmand: Je vous rappelle qu'il y a eu l'autre nuit une question posée en Chambre par un député qui m'a demandé si j'envisageais de devenir escompteur après l'adoption de ce bill. J'ai dit en réponse que j'espérais que les escompteurs les plus importants resteraient en activité; il y a toujours de l'argent à faire dans ce secteur et les remboursements d'impôt par le gouvernement fédéral constituent une assez bonne garantie; le gouvernement ne risque pas tellement de manquer d'argent.

Le sénateur Cook: C'est bien certain.

L'honorable M. Allmand: Je le pense également. C'est pourquoi c'est une activité assez sûre. J'ai l'intention de m'adresser par lettre aux institutions bancaires, aux compagnies de fiducie et aux caisses populaires pour leur demander si elles envisagent de se lancer dans cette activité une fois la loi

[Text]

caisses populaires and some of the others would take on these things it would help.

Senator, because there is an impression that maybe this was dealt with quickly, I wish to dispel that idea. We were working on this concept for several years in the department, through Bill C-16.

Senator McIlraith: Yes, we saw this in Bill C-16.

Hon. Mr. Allmand: So it is not something that we decided to do very quickly. We have been working on it and have had wide consultations on the subject.

Senator McIlraith: Mr. Chairman, now I have another line of questioning which I would like to pursue for a moment. I find myself unable to understand how you can use the terminology "interest" as used in your presentation this morning and as it appears in the schedules to the legislation. It seems to me that the transaction is a buying and selling matter and interest is not involved. Clause 3 of the bill, which I believe is the key of the whole thing, involves fixing the amount that the discounter must pay to the tax claimer, or the person claiming the tax, and that is all. Fixing the 85 per cent, whether it is right or wrong, it could be argued whether it should be 90, 70 or 60 per cent. That could be argued at great length. In any event, it is obviously fixed bearing in mind, I would think, that the tax discounter pays a return, so that is a straight fee for a service element—maybe a little or more. It is paid for giving the claimant the money immediately and he has to wait an uncertain time to recover it. It also takes account of the number of claims that will be found not to be valid; that is, whether they are small or large. However, to relate that to interest and to say that so much interest is charged is not the correct usage of the term "interest", because to be computed interest must have some kind of term on it. You cannot talk about annual interest unless you are working from some term certain to compute an annual rate of interest. You must be talking about a term certain, and I found myself quite confused. Maybe you could give a quick answer to this. In any event, to find in Schedule I, Part E, at the bottom, the discount rate as an annual rate calculated at a percentage rate, and so on, makes me ask how can it be an annual rate when it is not an annual transaction? It is a transaction for a period of time, maybe a much shorter period. How could you relate that to an annual rate? Could you explain that? I looked at the bill yesterday and did not come up with a satisfactory answer in my own mind.

Mr. Guss: To answer that, we must go back to some very basic facts about the transaction and what is happening. I understand that when discounters appeared before the committee of Parliament to discuss this they stated in effect that they are dealing in a purchase and sale transaction rather than a loan transaction. However, in fact, if you refer to the Financial Administration Act you will find that a government

[Traduction]

adoptée, pour faciliter les choses. Si les caisses populaires et les organismes de ce genre acceptaient de le faire, ce serait très utile.

Sénateur, je sais qu'on peut avoir l'impression que ceci a été traité rapidement, mais c'est faux. Nous travaillons à ce concept depuis plusieurs années au sein du ministère, dans le cadre du bill C-16.

Le sénateur McIlraith: Oui, nous l'avons noté dans le bill C-16.

L'honorable M. Allmand: Il ne s'agit donc pas d'une chose que nous avons décidé de faire très rapidement. Nous y avons travaillé et avons consulté un très grand nombre d'experts en la matière.

Le sénateur McIlraith: Monsieur le président, j'aimerais maintenant aborder un autre domaine de questions pendant un moment. Je suis incapable de comprendre comment vous pouvez utiliser le terme «intérêts» comme vous l'avez fait dans votre exposé ce matin et comme il figure dans les annexes du bill. Il me semble que la transaction se résume à une question de vente et d'achat et qu'aucun intérêt n'est en cause. L'article 3 du bill qui, je crois, est la clé de toute l'affaire, consiste à fixer le montant qu'un escompteur peut payer à un contribuable, et c'est tout. On l'a fixé à 85p. cent, mais je crois, à tort ou à raison, qu'on aurait pu le fixer à 90p. cent, 70p. cent ou 60p. cent. On pourrait en discuter longtemps. De toute façon, on le fixe, de toute évidence, tout en sachant que l'escompteur paie une déclaration d'impôts, de sorte qu'il s'agit d'un droit fixe pour un élément de service, qu'il soit de plus ou moins de grande importance. Il est payé pour avoir donné l'argent immédiatement à la personne à qui un remboursement d'impôt est dû et l'escompteur doit attendre pendant une période de durée incertaine pour le recouvrer. Il faut également tenir compte du nombre de réclamations qui seront rejetées; c'est-à-dire, qu'elles soient importantes ou non. Toutefois, établir un lien avec l'intérêt et dire que tel pourcentage d'intérêt est imposé, n'est pas faire preuve d'un usage correct du terme «intérêt» parce que pour être calculé, l'intérêt doit comporter une idée de durée—On ne peut parler d'intérêt annuel à moins d'avoir un point de départ certain. Il faut parler d'une période certaine et je me suis trouvé moi-même en pleine confusion. Peut-être pourriez-vous me répondre rapidement à cette question. De toute façon, lorsque je découvre dans la partie E, de l'annexe I, au bas, le taux d'escompte exprimé en taux annuel, calculé comme un taux en pourcentage etc., je ne puis m'empêcher de demander comment il peut s'agir d'un taux annuel lorsqu'il n'y a pas de transaction annuelle? C'est une transaction pour une période de temps, peut-être beaucoup plus courte. Comment pourriez-vous relier cela à un taux annuel? Pourriez-vous l'expliquer? J'ai examiné le bill hier et je n'y ai trouvé aucune réponse satisfaisante.

M. Guss: Pour vous répondre, nous devons rappeler certains faits très élémentaires qui touchent la transaction et ce qui se produit. Je sais que lorsque les escompteurs ont comparu devant le comité du Parlement pour en discuter, ils ont déclaré en effet qu'ils effectuaient une transaction de vente et d'achat plutôt qu'une transaction de prêt. Toutefois, si l'on se reporte à la Loi sur l'administration financière, on découvre qu'une dette

[Text]

debt cannot be assigned. Government lawyers for National Revenue consider that a tax rebate or refund is a government debt and, therefore, it cannot be assigned. So, in the eyes of the law there can be no assignment and no sale.

The Chairman: Except, Mr. Guss, that in section 80 of the Financial Administration Act there are provisions for exceptions.

Mr. Guss: Yes, but there have been no exceptions made for this.

The Chairman: But Parliament can always do it, and you are doing it here.

Senator McIlraith: That is what clause 3 does.

Mr. Guss: Yes; basically, clause 3 says that if it is a sale in fact, it is covered by the legislation.

Senator McIlraith: Just a moment; it does not say if it is a sale in fact; it says it is.

Mr. Guss: No; it says if there is an acquisition between the parties. In fact, you have to go back to subclause 2(2) of the bill.

Senator McIlraith: But that specifically amends section 80 of the Financial Administration Act, does it not?

Mr. Guss: No.

Senator McIlraith: It says: "notwithstanding that, by virtue of section 80 . . ." That amends that act, surely?

The Chairman: There is no question, I would think, about the authority of Parliament.

Senator McIlraith: No, no.

Mr. Guss: That is correct. However, what we are saying, basically, is, whether it is a loan or a sale it is going to be covered by the act. That is point one. Point two is, if you go back to your cases. Lord Mansfield, in 1790, said: "Let us look at these cases." This type of transaction is a disguised loan. It may have a term of two months and it may have an indeterminate term, which is the case, as you said, here but it is, nonetheless, a loan transaction. Then you come to the transaction that you actually have with the discounter and the taxpayer, and you find that they are making an assignment. We are saying: "Okay, as between themselves they made an assignment, but it is still basically a loan", and the assumption in the act, which you have found in box E, is that there is a term of four months. We have gone to the outside limit of what it will take for the return to come back.

The Chairman: Senator McIlraith, can we discontinue this line for a moment? The minister has something to add and then must leave.

Senator McIlraith: Certainly.

Hon. Mr. Allmand: I just wish to say, Mr. Chairman, as I have pointed out, we have a very special caucus this morning. I wonder if there are any policy questions particularly for me which could be put now. The technical questions, such as that

[Traduction]

gouvernementale ne peut être cédée. Les avocats du Revenu national estiment qu'une remise ou un remboursement d'impôt constitue une dette gouvernementale et, par conséquent, ne peut être cédée. Donc, au point de vue juridique, il ne peut y avoir de cession ou de vente.

Le président: Mais, Monsieur Guss, l'article 80 de la Loi sur l'administration financière contient des dispositions d'exception.

M. Guoss: Oui, mais aucune exception n'a été prévue dans ce cas-ci.

Le président: Mais le Parlement peut toujours le faire et c'est ce que vous faites ici.

Le sénateur McIlraith: C'est ce que fait l'article 3.

M. Guss: Oui, essentiellement, l'article 3 dit que s'il y a effectivement vente, cette dernière est régie par la loi.

Le sénateur McIlraith: Un moment, on ne pose pas l'hypothèse, on affirme qu'il s'agit d'une vente.

M. Guss: Non, on parle d'acquisition entre les parties. En fait, il faut se reporter au paragraphe 2(2) du bill.

Le sénateur McIlraith: Mais ce passage modifie précisément l'article 80 de la Loi sur l'administration financière, n'est-ce pas?

M. Guss: Non.

Le sénateur McIlraith: On lit: . . . «nonobstant le fait qu'en vertu de l'article 80 . . . ». Il est certain que ce passage modifie la loi?

Le président: On ne peut contester, je crois, l'autorité du Parlement.

Le sénateur McIlraith: Non, non.

M. Guss: C'est parfait. Toutefois, nous disons essentiellement, qu'il s'agisse d'un prêt ou d'une vente, que cette transaction sera régie par la loi. C'est le premier point. Deuxièmement, si l'on se reporte à vos cas, Lord Mansfield en 1790 déclarait: «Examinons ces cas.» Ce type de transaction est un prêt déguisé. Elle peut durer deux mois et elle peut durer indéfiniment, ce qui est le cas, comme vous l'avez dit, ici, mais il s'agit, néanmoins, d'une transaction de prêt. On en vient ensuite à la transaction qui s'opère réellement entre l'escompteur et le contribuable et nous découvrons qu'il s'agit d'une cession. Nous convenons qu'entre eux, ils effectuent une cession, et qu'il s'agit essentiellement d'un prêt. La loi semble poser comme hypothèse dans la case E une durée de quatre mois. Nous en sommes arrivés à la limite extrême de ce qu'il prendra de temps à la déclaration d'impôts pour revenir.

Le président: Sénateur McIlraith, pouvons-nous laisser ce sujet un moment? Le ministre désire ajouter quelque chose avant de partir.

Le sénateur McIlraith: Certainement.

L'honorable M. Allmand: Je désire simplement dire, monsieur le président, que, comme je l'ai souligné, nous avons un caucus très spécial ce matin. Je me demande s'il y a encore des questions procédurales qui s'adressent plus particulièrement à

[Text]

of Senator McIlraith, could be asked later of Mr. Guss. Probably I will have to leave within the next five or ten minutes.

Senator Laird: Could I ask one very important question of the minister?

The Chairman: Is this a policy question, Senator Laird?

Senator Laird: Yes, it is on policy.

Mr. Minister, were you not a little apprehensive with respect to subclause 4(3) and the matter of disclosure of income tax information, which is contrary to our normal rules?

Hon. Mr. Allmand: I am told that the legal officers of the crown said that it was quite in order. Again, I can have Mr. Guss comment on that, because I did not carry on the detailed discussions. However, I am told that that is it.

The Chairman: Is it fair to say, Mr. Minister, that your position is that, while it may be said to be a policy decision, the policy decision is based upon advice which you have received from the Department of Justice and your own legal officers?

Hon. Mr. Allmand: On that question, that is right, sir.

Senator Laird: I do not think I can get any more out of the minister.

Hon. Mr. Allmand: No; Mr. Guss could explain with respect to that later.

Senator Manning: Mr. Chairman, with respect to the present policy of requiring deductions to be made as soon as a person is on a payroll, has any consideration been given in connection with this problem of filing income tax deductions only after the figure has been earned by the individual? It seems to me that many of these cases would be solved automatically if the employer was not required to deduct income tax from a temporary employee until that temporary employee had earned X number of dollars. It is these small amounts which lead to applications for rebates.

Hon. Mr. Allmand: I do not think that has been explored yet, but it is an interesting question. With or without the bill, I would be willing to discuss that.

Senator Manning: This deals with students.

Hon. Mr. Allmand: Students and a great many other people who might be seasonal workers. This year and last year people working full time have been laid off due to economic conditions and plant closings. I am thinking of the miners in Sudbury.

Senator Manning: From an administrative standpoint, it seems to me that a great deal of work is involved when the income tax department must deduct income tax from a person

[Traduction]

moi et qui pourraient être posées maintenant? Les questions techniques comme celles du sénateur McIlraith pourraient être posées plus tard à M. Guss. Je devrai probablement vous quitter dans les 5 ou 10 prochaines minutes.

Le sénateur Laird: Pourrais-je poser une très importante question au ministre?

Le président: S'agit-il d'une question procédurale, sénateur Laird?

Le sénateur Laird: Oui.

Monsieur le ministre, n'aviez-vous pas un peu d'apprehension au sujet du paragraphe 4(3) et au sujet de la question de divulgation de renseignements relatifs à l'impôt sur le revenu, qui est contraire à nos règles normales?

L'honorable M. Allmand: J'ai appris que les conseillers juridiques de la Couronne ont tout à fait approuvé cette disposition. Comme je l'ai dit, M. Guss pourra commenter ce point, parce que je n'ai pas suivi les discussions les plus approfondies. Toutefois, on m'a appris que la situation était telle.

Le président: Est-il juste de dire, monsieur le ministre, que vous soutenez, bien qu'on puisse dire qu'il s'agit d'une discussion de principe, que cette décision de principe est fondée sur des conseils que vous avez reçus du ministère de la Justice et de vos propres conseillers juridiques?

L'honorable M. Allmand: Pour cette question, c'est juste, monsieur.

Le sénateur Laird: Je ne crois pas pouvoir tirer davantage du ministre.

L'honorable M. Allmand: Non, M. Guss pourrait vous expliquer ce point plus tard.

Le sénateur Manning: Monsieur le président, en ce qui a trait à la politique actuelle qui exige que les déductions soient faites aussitôt qu'une personne figure sur une liste de paie, a-t-on songé au problème que pose le fait de consigner les déductions d'impôt sur le revenu uniquement après qu'un certain montant ait été gagné par le particulier? Il me semble qu'un grand nombre de ces cas pourraient être résolus automatiquement si l'employeur n'était pas tenu de déduire l'impôt sur le revenu dans le cas d'employés temporaires tant que ces derniers n'auraient pas gagné un nombre X de dollars. Ce sont ces petits montants qui occasionnent les demandes de remboursement.

L'honorable M. Allmand: Je ne crois pas que ce domaine ait été exploré encore, mais c'est une question intéressante. Dans le contexte du bill ou non, je serais désireux d'en discuter.

Le sénateur Manning: Les étudiants sont visés.

L'honorable M. Allmand: Les étudiants et un grand nombre de personnes qui peuvent être des travailleurs occasionnels. Cette année et l'an dernier, des employés à plein temps ont été congédiés en raison des conditions économiques et de la fermeture d'usines. Je songe aux mineurs de Sudbury.

Le sénateur Manning: D'un point de vue administratif, il me semble qu'on inflige un travail considérable au ministère du Revenu lorsqu'il doit déduire l'impôt sur le revenu de person-

[Text]

working for six weeks. To then go through all this rigmarole of giving him the money back at the end of the year seems to create this problem. If the department did not deduct the income tax in the first place, this problem would be eliminated.

The Chairman: What you are suggesting is that, through the administration procedure or by law, a minimum amount be provided, and below that minimum amount no deductions would be permitted.

Senator Manning: A minimum amount earned before deductions are made.

Hon. Mr. Allmand: I will pursue that with the Minister of National Revenue. That could be part of his program to simplify the whole process with respect to refunds and collection of taxes. I believe I would still need this bill for these abuse cases.

Senator Cook: What would happen if the taxpayer had three or four temporary jobs? He might escape without paying anything.

Senator Manning: We should have the income reported so that the income tax department could go after him at the end of the year.

Hon. Mr. Allmand: It would apply in the same manner as a small business. They would have to report it quarterly.

Senator Connolly (Ottawa West): Pay it quarterly.

Hon. Mr. Allmand: Pay it quarterly. In this sense, I am thinking of barbers and small corner store operations. In any event, I will explore that with the Minister of National Revenue.

The Chairman: Is there anything else for the minister before he leaves?

Senator Buckwold: I hope the question as to the effective date is given some consideration. I presume this bill will be given royal assent, without saying whether it is today, tomorrow or whenever. Does that mean you will still have time to proclaim it after royal assent?

Hon. Mr. Allmand: Royal assent can be given any time.

Senator McIlraith: Not if Parliament is dissolved.

Hon. Mr. Allmand: I will check that question immediately.

Senator Buckwold: If there is dissolution, royal assent will not take place.

Hon. Mr. Allmand: It is my feeling that, even with royal assent, the bill would only apply to transactions following the passage of the bill and not apply to any transactions commenced before. I will inquire into that immediately.

Senator Connolly (Ottawa West): I think that point was cleared up as a result of questions the chairman asked. The bill becomes effective after royal assent is given, but it does not

[Traduction]

nes travaillant pendant six semaines. Le fait de leur rendre l'argent à la fin de l'année semble créer ce problème. Si le ministère ne déduisait pas d'impôt sur le revenu, il n'y aurait plus de problème.

Le président: A votre avis, il faudrait qu'une loi ou qu'un règlement stipule une somme minimale au-dessous de laquelle aucune réduction ne serait permise.

Le sénateur Manning: Une somme minimale gagnée avant déduction.

M. Allmand: Je discuterai de la question avec le ministre du Revenu. Son programme pourrait consister, entre autres, à simplifier tout le processus concernant le remboursement et la perception de l'impôt. Je pense que j'aurai encore besoin de ce projet de loi dans le cas où il y aurait des abus.

Le sénateur Cook: Que se passe-t-il si le contribuable a deux ou trois emplois temporaires? Il risque de s'en tirer sans avoir rien à payer.

Le sénateur Manning: Le revenu devrait être reporté pour que le fisc puisse le bloquer à la fin de l'année.

M. Allmand: La même théorie s'applique dans le cas d'une petite entreprise. Elle doit faire connaître ses revenus tous les trimestres.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Payer l'impôt tous les trimestres.

M. Allmand: Payer l'impôt tous les trimestres. A cet égard, je pense aux coiffeurs et aux petits commerçants. De toute façon, je discuterai de la question avec le ministre du Revenu.

Le président: Avez-vous d'autres questions à poser au ministre avant qu'il parte?

Le sénateur Buckwold: J'espère que l'on étudiera la question de la date d'entrée en vigueur. Je pense que ce projet de loi recevra la sanction royale, sans pour autant dire si c'est aujourd'hui, demain ou à une autre date. Est-ce que cela veut dire que vous aurez encore le temps de promulguer cette loi après qu'elle aura reçu la sanction royale?

M. Allmand: Elle peut recevoir la sanction royale n'importe quand.

Le sénateur McIlraith: Pas si le Parlement est dissous.

M. Allmand: Je vais me renseigner à ce sujet immédiatement.

Le sénateur Buckwold: S'il y a dissolution, il n'y aura pas de sanction royale.

M. Allmand: A mon avis, même avec la sanction royale, le projet de loi s'appliquerait uniquement aux transactions ayant lieu après l'adoption du projet de loi. Je vais me renseigner immédiatement à ce sujet.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Je pense que les questions posées par le président ont permis d'éclaircir ce point. La loi entre en vigueur après avoir reçu la sanction

[Text]

affect transactions which took place prior to royal assent being given.

Senator Buckwold: I am satisfied with that.

Hon. Mr. Allmand: In any event, I will try to confirm that with the legal officers. I will get back to you on that before you finish your meetings.

The Chairman: Mr. Minister, if we require you later on, we will inform you.

Hon. Mr. Allmand: I will be available.

Senator Buckwold: May I ask Mr. Guss a technical question. How much is the average refund?

Mr. Guss: Again, we depend upon statistics given by various provinces which have done research in this area. Are you asking about the average refund that is discounted?

Senator Buckwold: Yes.

Mr. Guss: The average refund that is discounted in one survey was approximately \$420 a year.

Senator Buckwold: That would leave a fee of approximately \$60 payable to the discounter?

The Chairman: You will remember, Senator Buckwold, that when we received testimony dealing with the Bill C-16, a representative of one of these discounters appeared and told the committee that they had a minimum amount which they would accept. They would not deal with a claim for a refund of less than \$75. The usual range was up to \$500, although transactions have gone as high as \$2,500.

Honourable senators, while we have Mr. Guss exposed to our tender mercies, I should like to address his attention to clause 3, subclauses (1) and (2) of the bill. It appears to me that there is a contradiction between those two subclauses. I should like to know what the intent is in creating those two subclauses.

It appears to me in clause 3, subclause (1) that if a discounter who acquires a right to the refund of tax pays less than 85 per cent of the actual amount of the refund he has committed an offence under the bill. Subclause (2) states:

(2) In determining for the purposes of this Act the consideration paid or provided by a discounter . . . there shall be deducted from the consideration as otherwise determined the amount of any fee or charge levied or made by or on behalf of the discounter for the service of preparing that person's return . . . or for any other service directly related to the discounting transaction.

That appears to establish a consideration in subclause (1) as being the amount below which the discounter commits an offence, if he pays anything less than 85 per cent of the amount of the tax refund; but in subclause (2) it would appear that there is a right for the discounter to deduct from that

[Traduction]

royale, mais elle ne concerne pas les transactions qui ont eu lieu avant la date de la sanction royale.

Le sénateur Buckwold: Cela me suffit.

M. Allmand: De toute façon, je vais essayer de m'informer auprès des juristes. Je reviendrai à ce sujet avant la fin de vos réunions.

Le président: Monsieur le ministre, si nous avons besoin de vous plus tard, nous vous le ferons savoir.

M. Allmand: Je reste à votre disposition.

Le sénateur Buckwold: Permettez-moi de poser à M. Guss une question d'ordre technique. A combien s'élève le remboursement moyen?

M. Guss: Là encore, nous n'avons que les données statistiques communiquées par les diverses provinces qui ont étudié cette question. Vous voulez connaître le montant moyen escompté?

Le sénateur Buckwold: Oui.

M. Guss: D'après une étude qui a été menée, ce montant s'élève à \$420 environ par an.

Le sénateur Buckwold: Ce qui laisserait une somme de \$60 payable à l'escompteur?

Le président: Vous vous souviendrez, sénateur Buckwold, qu'au moment des témoignages à propos du bill C-16, un représentant de l'un des escompteurs a comparu et a déclaré devant le comité qu'ils accepteraient une certaine somme minimale. Ils ne demanderaient pas le remboursement des sommes inférieures à \$75. La moyenne était de \$500, bien qu'il y ait des transactions pouvant s'élever à \$2,500.

Honourables sénateurs, je profite de la présence de M. Guss pour attirer son attention sur les paragraphes (1) et (2) de l'article 3 du projet de loi.

A mon avis, il y a contradiction entre ces deux paragraphes. J'aimerais savoir pourquoi on les a insérés. D'après le paragraphe (1) de l'article 3, un escompteur qui acquiert le droit à un remboursement d'impôt paie moins de 85 p. cent du montant réel du remboursement commet, semble-t-il, une infraction aux termes du projet de loi. Voici ce que stipule le paragraphe (2).

(2) La contrepartie versée ou fournie par l'escompteur, est calculée, aux fins de la présente loi, en déduisant de la contrepartie telle que par ailleurs calculée, le montant des honoraires ou frais qui sont perçus ou encourus par l'escompteur ou en son nom pour remplir, conformément au paragraphe 150(1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, la déclaration de revenu de cette personne ou pour rendre tout autre service se rapportant directement à l'escompte.

Le paragraphe (1) mentionne une contrepartie au-dessous de laquelle l'escompteur commet une infraction s'il paie moins de 85 p. cent du montant du remboursement; or, d'après le paragraphe (2), il semble que l'escompteur ait le droit de déduire de cette contrepartie et par conséquent ramener le

[Text]

consideration and, therefore, bring the amount below 85 per cent. This would involve the cost of preparation of the income tax return and any other service directly related to the discounting transaction.

Now, it would appear that, in a manner of interpretation, there might be a conflict between the interpretation in subclause (1) and the interpretation in subclause (2). I assume that was not intended.

Mr. Guss: That is correct, Mr. Chairman.

The Chairman: But intentions, we find, sometimes go astray when it comes to drafting a bill.

Are you able to answer the point I have raised, Mr. Guss?

Mr. Guss: I am able to discuss it. First, I think I should briefly confirm what the purpose or intention of the bill is. Subclause 3(1) is to ensure that the taxpayer receives at least 85 per cent of his tax refund, as you said, and subclause 3(2) is to ensure that the service charge is included in the 15 per cent margin permitted to the discounter.

Having said that that is the intention—

The Chairman: With all due respect, Mr. Guss, I do not think it says that.

Senator Connolly (Ottawa West): I would read it the other way.

Mr. Guss: This is a point that was raised during the drafting stage of the bill, Mr. Chairman. I have been back to my Department of Justice colleagues on this point, and they assure me that the meaning of subclause 3(2) is as I have described it, and they are willing to enforce it on that basis, or to try to enforce it on that basis.

The Chairman: You may end up with a lame duck of a section which will be difficult to enforce.

Mr. Guss: If, in fact, the two turn out to be warring, it would be a matter for a statutory interpretation. I am sure you know as much about it as I do, given your experience, but the section would have to be read as a whole, and if the two are in conflict, one would have to be operative. To my mind, subclause 3(1) would be the operative section, and subclause 3(2) would have to be read in the light of subclause 3(1).

The Chairman: If the bill creates an offence where the discounter pays less than 85 per cent of the amount of the refund, the discounter is subject to the penalties provided in the bill. But if in the next subclause you say that there shall be deducted by the discounter from that consideration the cost of preparing the return and any other services directly related to the discounting transaction, you are going to end up with a consideration paid to the taxpayer of less than 85 per cent, assuming that the discounter takes the 15 per cent from the net amount. So, it would appear from the way the clause is drawn that the discounter could get the 15 per cent for his profit and his out-of-pocket costs, and he could then debit the consideration with these items as well.

[Traduction]

montant à moins de 85 p. cent. Cela suppose les frais de préparation de la déclaration d'impôt et toute autre commission ayant trait directement à l'escompte.

Du point de vue interprétation, il semble qu'il y ait contradiction entre le paragraphe (1) et le paragraphe (2). Je pense que cela n'a pas été prévu.

M. Guss: C'est exact, monsieur le président.

Le président: On s'éloigne parfois du but lorsqu'il s'agit de rédiger un projet de loi.

Pouvez-vous répondre à la question que j'ai posée, monsieur Guss?

M. Guss: Je peux en discuter. Premièrement, je pense que je dois dire brièvement quel est le but ou l'intention du projet de loi. Le but du paragraphe 3(1) est de permettre au contribuable de recevoir au moins 85 p. cent de son remboursement d'impôt, comme vous dites, et celui du paragraphe 3(2) c'est de veiller à ce que la commission soit incluse dans la marge des 15 p. cent accordée à l'escompteur.

Après avoir dit que c'était là . . .

Le président: Avec tout le respect que je vous dois, je ne pense pas que ce soit là la signification.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Je vais vous le lire d'une autre façon.

M. Guss: C'est le point qui a été soulevé au moment de la rédaction du projet de loi, monsieur le président. Je me suis renseigné auprès de mes collègues du ministère de la Justice à ce sujet, et ils m'ont assuré que la signification du paragraphe 3(2) est celle que je vous ai donnée, et ils sont disposés à le faire appliquer sur cette base, du moins à essayer.

Le président: Cela peut donner lieu à un article tronqué qu'il serait difficile d'appliquer.

M. Guss: Si les deux paragraphes se contredisent réellement, il s'agirait d'interpréter la loi. Étant donné votre expérience, vous le savez autant que moi, mais l'article doit être lu dans son ensemble, et si les deux paragraphes se contredisent, on doit en appliquer seulement un. À mon avis, c'est le paragraphe 3(1) qui doit être appliqué et le paragraphe 2 doit seulement éclairer le paragraphe 3(1).

Le président: Si, d'après le projet de loi, l'escompteur commet une infraction en payant moins de 85 p. cent du montant du remboursement, il est passible des sanctions prévues dans le projet de loi. Mais si dans le paragraphe suivant, vous dites que l'escompteur peut déduire de cette contrepartie les frais de préparation de la déclaration d'impôt et d'autres commissions se rapportant directement à l'escompte, vous allez avoir une contrepartie de moins de 85 p. cent, payée au contribuable, en supposant que l'escompteur retire 15 p. cent du montant net. Ainsi, d'après la façon dont l'article a été rédigé, il semble que l'escompteur reçoit 15 p. cent au titre de profit et des frais qu'il a déboursés, il peut donc déduire également ces postes de la contrepartie.

[Text]

Mr. Guss: Mr. Chairman, I would suggest that the words "there shall be deducted" be read in the light of the opening phrase of the subclause. In the light of that opening phrase, it is to be deducted "in determining the actual consideration."

The Chairman: If I were interpreting that, I would deduct the cost of the return under subclause (2), as well as any other service charges directly related from the consideration that I am paying, and my obligation to give the taxpayer 85 per cent would amount to 85 per cent of the net amount after those deductions.

Mr. Guss: If the bill goes through and becomes law and this is what happens, we will have to amend it in the next Parliament. I would be very sorry if that were the case, but we would have to do that.

The Chairman: You cannot say that we have not called your attention to it.

Mr. Guss: I am pleased that you have, Mr. Chairman, and I will go back to the Department of Justice with your comments.

Senator Cook: There is no limit on the fee or charge. It does not even say that it be a reasonable fee or charge.

Mr. Guss: The reason for that, of course, is that the fee is intended to be within the 15 per cent.

Senator Cook: I appreciate that, but following the interpretation of the chairman, the fee could be very substantial.

The Chairman: I would be prepared to concede that if the fee were other than a reasonable fee, no court would enforce it.

Mr. Guss: A number of the provinces already have legislation in place which says that the fee must be reasonable, given the difficulty of the form. So, we are protected to a certain extent.

Senator Manning: On the point you raised, Mr. Chairman, and more as a matter of curiosity, why, in drafting a section of this kind, would they not simply say that the consideration which is limited to 15 per cent shall include all fees, charges, and so on, instead of taking the negative approach of "shall be deducted from"?

Senator Buckwold: They get paid double for making it complicated!

Senator Manning: I cannot understand the logic behind this way of expressing it.

Mr. Guss: We are very fond of our Department of Justice draftsmen, and I do not want to undercut them in any way, but they do have a complex style of drafting.

The Chairman: I will not say that we are unfond of them, but we very often criticize the draftsmanship and amend it.

Senator Connolly (Ottawa West): Mr. Chairman, for the sake of making this part of the record abundantly clear,

[Traduction]

M. Guss: Monsieur le président, je propose qu'on lise l'expression «en déduisant de la contrepartie» en tenant compte du début de la phrase. Or celle-ci stipule: «la contrepartie versée... est calculée».

Le président: Si j'interprète le paragraphe 2, je déduis de la contrepartie que je paie les frais de la déclaration d'impôt ainsi que toutes les autres commissions qui s'y rapportent directement, et je suis tenu de payer au contribuable 85 p. cent du montant net après déduction.

M. Guss: Si le projet de loi est adopté, nous devons modifier la loi au cours de la prochaine législature. J'en serais désolé, mais il le faudrait.

Le président: Vous ne pourrez pas dire que nous n'avons pas attiré votre attention sur ce point.

M. Guss: Je vous remercie de l'avoir fait, monsieur le président, et je rapporterai vos commentaires aux fonctionnaires du ministère de la Justice.

Le sénateur Cook: Aucune limite n'est fixée pour les honoraires ou les frais. On ne dit même pas qu'ils doivent être raisonnables.

M. Guss: Évidemment, c'est parce qu'on prévoie que les honoraires ne dépasseront pas 15%.

Le sénateur Cook: Je comprends, mais selon l'interprétation du président, ils peuvent être très élevés.

Le président: Je suis disposé à reconnaître que si les honoraires n'étaient pas raisonnables, aucun tribunal n'en imposerait le versement.

M. Guss: Plusieurs provinces ont déjà adopté des lois prescrivant que les honoraires doivent être raisonnables, compte tenu de la complexité de la formule. Ainsi, nous sommes protégés jusqu'à un certain point.

Le sénateur Manning: A propos du point que vous avez soulevé, monsieur le président, et plus par curiosité que pour une autre raison, je voudrais savoir pourquoi les auteurs du projet de loi n'ont pas précisé que la contrepartie limitée à 15% doit inclure tous les honoraires, frais, etc; ils adoptent plutôt une attitude négative en disant que la contrepartie est calculée en déduisant le montant.

Le sénateur Buckwold: On les paie deux fois plus cher pour pondre des formules complexes.

Le sénateur Manning: Je ne vois pas pourquoi ils s'expriment de cette façon.

M. Guss: Nous sommes très fiers de nos rédacteurs du ministère de la Justice et je ne veux en aucun cas leur adresser des reproches, mais je trouve qu'ils s'expriment dans un style compliqué.

Le président: Je ne dis pas que nous ne sommes pas fiers de nos rédacteurs, mais nous critiquons et modifions très souvent leurs textes.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Monsieur le président, pour que cette partie du compte rendu soit très claire, M.

[Text]

perhaps Mr. Guss could go through an application where the refund is \$100 and the taxpayer goes to a discounter.

The discounter, let us assume, charges \$10 for the preparation of the return and there are no other services. What is the effect on that situation of subclauses (1) and (2)?

Mr. Guss: The intended effect is that after the \$10 fee, the discounter will be limited to another \$5 on a \$100 refund. He would still have to give \$85 to the taxpayer.

The Chairman: You say that, Mr. Guss, notwithstanding that subclause (2) starts with the words:

In determining for the purposes of this Act the consideration paid—

And it goes on to say that the discounter shall make certain deductions in order to arrive at the amount of the refund that must be paid under subclause (1).

Mr. Guss: In reading that, I am in fact reading the word “before” for the word “in”. In reading that, I read:

Before determining for the purposes of this Act—

The Chairman: The subclause does not say that.

Senator Connolly (Ottawa West): It might, Mr. Chairman. I think “in” might do it.

The first thing the discounter does is to prepare the tax return, and his fee for that, let us say, is going to be \$10. That fee is a legitimate charge for a service rendered. He deducts that fee from the \$100 refund and then applies the 85 per cent limit to the \$90 remaining. Would that be a way of interpreting it?

The Chairman: I think that is the effect of subclause (2).

Senator Buckwold: And the discounter could charge anything for the preparation of the return. He could charge \$30 or \$50.

Mr. Chairman, I am just wondering whether the draftsmen have left out a word. As I look at subclause 3(2), I would read it that “there shall not be deducted”. In other words, just add the word “not” to make it clear that these things should not be deducted from the consideration.

Was there a typographical error with the word “not” being left out? To my mind, it should read “shall not be deducted”.

The Chairman: This is the way the bill has come to us after having passed the House of Commons.

Mr. Guss: The full consideration would be \$100. You deduct from the full consideration, in determining the final consideration, the service fee.

Senator Buckwold: But there is no limit on the service fee.

Mr. Guss: Except that the final consideration must be 85 per cent of the full consideration. You start with full consideration, deduct the service fee, and you can go down to 85 per

[Traduction]

Guss pourrait peut-être nous dire ce qui se passe lorsqu'un contribuable, qui a droit à un remboursement de \$100, fait appel aux services d'un escompteur.

Supposons que ce dernier réclame \$10 pour rédiger la déclaration. Comment les dispositions des paragraphes (1) et (2) s'appliquent-elles dans ce cas?

M. Guss: D'après ces dispositions, l'escompteur, après avoir réclamé des honoraires de \$10, ne pourra exiger plus de \$5 en supplément pour un remboursement de \$100. Il devra remettre alors \$85 au contribuable.

Le président: Vous dites cela, monsieur Guss, en dépit du fait que le paragraphe (2) porte ces mots:

La contrepartie versée . . . est calculée, aux fins de la présente loi . . .

On poursuit en disant que l'escompteur doit faire certaines déductions pour calculer le montant du remboursement qui doit être versé aux termes du paragraphe (1)

M. Guss: Dans la version anglaise, le terme «in» pourrait être remplacé par «before». On n'aurait ainsi:

Before determining for the purposes of this Act . . .

Le président: Le paragraphe ne dit rien de tel.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Ce pourrait être le cas, monsieur le président. Le mot «in» pourrait avoir ce sens.

L'escompteur prépare d'abord la déclaration d'impôt et supposons que des honoraires de \$10 lui soient dus. Il peut réclamer légitimement ces honoraires pour service rendu. Il les déduit du remboursement de \$100 et applique ensuite la limite de 85% du solde de \$90. N'est-ce pas là une façon d'interpréter le projet de loi?

Le président: Je crois que c'est ce que prévoit le paragraphe (2).

Le sénateur Buckwold: Et l'escompteur peut réclamer ce qu'il veut, \$30 ou \$50, pour remplir la déclaration.

Monsieur le président, je me demande si les rédacteurs n'ont pas oublié un mot. Je préférerais qu'au paragraphe 3(2), on dise, dans la version anglaise, «there shall not be deducted». En d'autres termes, j'ajouterais simplement la négation «not» pour préciser que ces montants ne doivent pas être déduits de la contrepartie.

N'a-t-on pas fait une erreur de typographie en omettant le mot «not»?

Le président: Le projet de loi nous est parvenu sous cette forme après avoir été étudié à la Chambre.

M. Guss: La contrepartie totale s'établirait à \$100. Pour calculer la contrepartie finale, on déduit les honoraires de la contrepartie totale.

Le sénateur Buckwold: Mais il n'y a pas de limite fixée pour les honoraires.

M. Guss: Sauf que la contrepartie finale doit représenter 85% de la contrepartie totale. On déduit les honoraires de la contrepartie totale jusqu'à concurrence de 85% et on obtient ainsi la contrepartie finale.

[Text]

cent. In determining the final consideration, you deduct the service fee from the full consideration.

Senator Cook: "Full consideration" is what is paid.

Mr. Guss: "Full consideration" would be 100 per cent.

Senator Cook: That is what is paid. "Full consideration" is what is paid, 85 per cent.

Mr. Guss: What I am saying is that they are exchanging something which has the eventual value of \$100, and in determining the consideration you subtract from that \$100 the service fee down to 85 per cent.

Senator McIlraith: So the "consideration" paid—and working on the basis of 15 per cent for the moment—if there were \$100 refund, discount charges would be \$15 and you are left with \$85. Now this clause says that there shall be deducted from the consideration, that is \$85, as otherwise determined, the amount of any fee levied for the service in preparing the return. So it is from the \$85 that you have to deduct the extra \$10 he was seeking. That is what makes it so difficult. We are talking about a refund of tax in subclause 3(1) and we are talking about the "consideration" in subclause (2), and instead of saying that the consideration or the amount of the discount, whichever way you express it, shall include any charge made for the preparing of the return or other services, we have come at it the other way and we have said that after you determine the consideration you must deduct from it the charge paid for preparing the return. It is a curious way of approaching it.

The Chairman: I think Senator Manning and Senator Buckwold have both taken an approach which would observe the intents which Mr. Guss says is the intent of the legislation. But I do not think it does any good—at least, it appears to me not to do much good—to tell us what the intent is. It is a question of the interpretation that can be applied, because it may be that in attempts to enforce this legislation this very point may be raised. I cannot imagine lawyers overlooking it. Perhaps this should have been a question for the minister, and I did mention it to him beforehand, and I said that since it was a legal question I would raise it with Mr. Guss, but what does the department want? Do they want a bill that may well be a lame duck, if the first time they get into court they have problems and then they have to come back to Parliament? Is it practicable to consider amending this bill—at least on that point, and I am not saying on any other points—and still have it pass into law while this session is continuing? These are questions the minister would have to answer, but how can we do this?

I remember an instance years ago, if I may take a moment or two of your time, when we were looking at an income tax bill at a time when they were dealing with a change in the administrative law. I was chairman of the meeting and the minister, Mr. Abbott, was not present. I said, "Well, this strikes me as being thus and so", and Mr. Gavsie, who was in charge of taxation at that time, said, "Oh, but the intent is thus and so." I replied, "Well, you had better read it again, because it does not look as though it carries out the intent." So I said we would hear the minister, but the minister was not

[Traduction]

Le sénateur Cook: La «contrepartie totale» constitue le montant versé.

M. Guss: Cela équivaut à la totalité du montant.

Le sénateur Cook: La contrepartie totale est ce qui est versée, soit 85% du remboursement.

M. Guss: Le contribuable et l'escompteur échangent un montant de \$100 et pour calculer la contrepartie, on déduit, pour les honoraires jusqu'à 15% de ce montant.

Le sénateur McIlraith: Ainsi, s'il y a remboursement de \$100, l'escompte, que nous fixons pour l'instant à 15%, représenterait \$15 et le contribuable recevrait \$85. Par contre, l'article dit que l'on déduit de la contrepartie, soit \$85, les honoraires perçus pour remplir la déclaration. C'est donc de ces \$85 qu'il faut déduire les \$10 additionnels que l'escompteur veut obtenir. C'est ce qui rend l'interprétation si difficile. Nous parlons du remboursement d'impôt au paragraphe 3(1) et de «contrepartie» au paragraphe (2), et au lieu de dire que la contrepartie ou le montant de l'escompte, quelque soit l'expression employée, doit inclure les honoraires perçus pour remplir la déclaration ou pour d'autres services, nous procédons de façon inverse en disant qu'après avoir fixé la contrepartie, il faut en déduire les honoraires versés pour remplir la déclaration. C'est là une façon de procéder très curieuse.

Le président: Je crois que les sénateurs Manning et Buckwold proposent une interprétation qui respecte l'esprit de la loi au sens où l'entend M. Guss. Mais, à mon avis du moins, je crois qu'il est inutile de préciser ce qu'est l'esprit de la loi. Tout est fonction de l'interprétation qui peut être retenue, car il est possible que ce point précis soit soulevé si l'on essaie d'appliquer cette loi. Je ne vois pas comment les juristes pourraient ne pas en tenir compte. Nous aurions peut-être dû poser cette question au ministre et je lui en ai déjà fait part; je lui ai dit qu'étant donné qu'il s'agissait d'une question juridique, je la poserais à M. Guss. Qu'est-ce que le ministre veut au juste? Veut-il que nous adoptions un projet de loi boiteux qui lui causera des ennuis lorsqu'il ira devant les tribunaux et qui le forcera à demander au Parlement de le modifier? Est-il possible de songer à modifier le présent projet de loi, au moins cette disposition, je ne parle pas des autres, et de le faire adopter pendant que la présente session est encore en cours? C'est à des questions de ce genre que le ministre aurait à répondre, mais comment pouvons-nous procéder?

J'aimerais faire une petite digression pour raconter ce qui suit: il y a quelques années, nous examinions un projet de loi sur l'impôt sur le revenu alors que, par ailleurs, on étudiait une modification au droit administratif. Je présidais la séance et le ministre, M. Abbott, était absent. J'ai fait remarquer aux membres du Comité que le projet de loi avait telle et telle implication; M. Gavsie, qui était responsable de la fiscalité à cette époque, m'a répondu que l'esprit du projet de loi était tout autre; je lui ai conseillé de le lire attentivement car le contenu ne reflétait absolument pas l'intention visée. J'ai donc

[Text]

available and so we stood that section. About 8 o'clock the next morning I had a telephone call from the minister saying, "You are right, and we will propose an amendment." There was no pressure of time there. So you cannot assume that because the bill has been drafted by the Department of Justice a provision to carry out an intent has been dealt with in an effective way. It does not look to me as though it has.

Senator Cook: Does it not come down to the fact that before this committee we have a bill, and not an election? So I think we should deal with the bill.

The Chairman: That has always been the attitude of the committee. Once we get into committee we look at the bill, and if the bill does not appear to reflect the intent of the government proposing it, then what should we do?

Senator Cook: Well, we have to report to the Senate, and it is up to the Senate then to make up its mind.

The Chairman: My suggestion would be this, if we have discussed this particular point as fully as we can now, that we ask any other questions that we feel are necessary of Mr. Guss and then we can go ahead and hear the other witnesses.

Senator Laird: Mr. Chairman, could Mr. Guss follow up on my question of policy to the minister regarding disclosure under subclause (3) of clause 4? Apparently, he relied on others in arriving at that matter of policy, and perhaps Mr. Guss was one of them.

The Chairman: Yes, and that may give us the opportunity when those advisers appear here to ask questions in connection with this point too. I think we should indicate to Mr. Guss that some time today—and we will try to meet the minister's convenience—we would like to hear him again. Is that the wish of the committee?

Senator Buckwold: Why not go further and prepare, if necessary, an amendment in advance?

The Chairman: Well, there is your simple amendment putting in the word "not".

Senator Buckwold: I am not a lawyer, but that would make it look readable anyway.

The Chairman: And then Senator Manning's suggestion of making the clause affirmative would also accomplish the purpose—that is to say, that the 15 per cent must include all possible charges.

Senator Cook: Coming back to Senator Laird's question, subclause (3) says:

(3) Notwithstanding section 241 of the Income Tax Act, that section does not apply to a copy of the form set out in schedule I—

In other words, that only applies to Schedule I and not to the form filed by the taxpayer.

Mr. Guss: That is correct.

[Traduction]

proposé de convoquer le ministre, mais ce dernier n'était pas libre; nous avons donc dû conserver l'article dans sa forme originelle. Donc, le lendemain matin, à environ 8 heures, le ministre m'a appelé et m'a dit que j'avais raison et qu'il proposerait un amendement. A ce moment-là, rien ne nous pressait. Vous ne pouvez donc pas présumer que parce que le bill a été rédigé par le ministère de la Justice, une disposition visant à en faire respecter l'esprit est clairement conçue. Cela ne me semble pas le cas ici.

Le sénateur Cook: Cela ne revient-il pas à dire que notre Comité doit se pencher sur l'étude d'un bill et non faire un choix; nous devrions donc nous en tenir au bill.

Le président: Telle a toujours été l'attitude du Comité. Une fois réunis, nous examinons le bill et si le bill ne semble pas traduire les intentions du gouvernement qui l'a proposé, que faisons-nous?

Le sénateur Cook: Nous devons en faire rapport au Sénat, de qui relève cette décision.

Le président: Je proposerais ceci: si nous estimons avoir discuté à fond de ce point, nous pourrions poser les autres questions que nous jugeons utiles à M. Guss et passer à l'audition des autres témoins.

Le sénateur Laird: Monsieur le président, M. Guss pourrait-il continuer de répondre à ma question concernant la politique du ministère au sujet de la communication des renseignements dont il est question au paragraphe 4(3). Il semble s'en être référé à d'autres quand nous avons abordé le sujet et peut-être est-il de ceux qui peuvent nous renseigner.

Le président: Exactement, et peut-être pourrions-nous alors poser également des questions à ce propos quand ces conseillers comparaitront. Nous devrions faire savoir à M. Guss, compte tenu évidemment du temps dont dispose le ministre, que nous aimerions l'entendre à nouveau. Est-ce le vœu des membres du Comité?

Le sénateur Buckwold: Pourquoi ne pas poursuivre et rédiger au besoin un amendement dès maintenant.

Le président: Eh bien, il y a votre amendement qui consiste à inclure le mot «not».

Le sénateur Buckwold: Je ne suis pas un avocat, mais il me semble que cet amendement serait compréhensible, de toute façon.

Le président: D'autre part, il y a la suggestion du sénateur Manning qui a proposé de rédiger l'article à la forme affirmative; en d'autres termes, il s'agirait de mentionner que les 15 p. 100 doivent inclure tous les frais éventuels.

Le sénateur Cook: Pour en revenir à la question du sénateur Laird, le paragraphe (3) est libellé comme suit:

Nonobstant l'article 241 de la Loi de l'impôt sur le revenu, ledit article ne s'applique pas à la formule prévue à l'annexe I...

Autrement dit, cet article ne s'applique qu'à l'annexe I et non à la déclaration produite par le contribuable, n'est-ce pas?

M. Guss: C'est exact.

[Text]

Senator Cook: Therefore, there would be no disclosure of information required under the Income Tax Act, but merely disclosure of information under this bill.

Senator Connolly (Ottawa West): Would that satisfy Senator Laird?

Senator Laird: Well, no, because actually the whole theory has always been that there must be the utmost secrecy about everything connected with income tax, and this is a breach of our policy in that connection.

The Chairman: I think it is certainly arguable that this clause, as Senator Cook referred to, does deal with income tax.

Mr. Guss: May I speak to that point?

We are talking about clause 4(3) which allows—and it is very limited in its scope, and I think you will agree with that—that the only piece of paper which the income tax department is allowed to yield for purposes of enforcement of this act is the form which is created by this bill. It does not allow any other information except for one point, and that is the actual refund that is given to the taxpayer.

Senator Laird: But that still indirectly discloses his income and other information.

Mr. Guss: The refund is not directly related to the actual income of the person, senator.

Senator Laird: Does the form so read?

The Chairman: Except that the person is entitled to get a copy of the form under that clause.

Mr. Guss: That is right. The law enforcement officer and the person involved are allowed to get a copy of the form created by the bill.

Senator Laird: All right. Then it goes to court. What about the production in court as an exhibit?

Mr. Guss: Only the document created by this bill; no document created by the income tax people.

Senator Laird: That is still a document that normally, under policy, would be treated as a secret. It is like the thin edge of the wedge. That is what it is.

Mr. Guss: The form created by this bill is created by the bill. It is not covered at present by the Income Tax Act. This clause is there merely to ensure that it does not inadvertently become covered by the Income Tax Act, since it will be going through the hands of the assessment officer first.

The Chairman: We should resolve the question by asking the minister for his information.

Senator Laird: We did try to get out of him this matter of policy, Mr. Chairman.

The Chairman: Yes, that is right.

Senator Laird: And he then said he relied on advice.

The Chairman: That is right.

[Traduction]

Le sénateur Cook: Par conséquent, aucun renseignement ne devrait être divulgué aux termes de la Loi de l'impôt sur le revenu, mais seulement aux termes du présent projet de loi.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Cette disposition satisferait-elle le sénateur Laird?

Le sénateur Laird: Évidemment non, car on a toujours eu pour principe de garder le secret absolu sur tout ce qui se rapporte à l'impôt sur le revenu, et cette disposition va à l'encontre de ce principe.

Le président: A mon avis, nous avons raison de soutenir que cet article, comme le sénateur Cook l'a mentionné, se rapporte à l'impôt sur le revenu.

M. Guss: Puis-je vous dire ce que j'en pense?

Nous discutons du paragraphe 4(3) qui, vous en conviendrez, a une portée très limitée; ce paragraphe, dis-je, stipule que le seul document qui peut être divulgué par le fisc en application de la loi est la formule prévue dans le présent projet de loi. Il ne permet la divulgation d'aucun autre renseignement que le montant du remboursement effectivement dû au contribuable.

Le sénateur Laird: Mais cela constitue indirectement une divulgation de son revenu et de certains autres renseignements.

M. Guss: Le montant du remboursement n'est pas directement lié au revenu réel d'une personne, Sénateur.

Le sénateur Laird: La formule est-elle ainsi libellée?

Le président: Oui, sauf que la personne a le droit, en vertu de cet article, de demander une copie de la formule.

M. Guss: C'est exact. Le fonctionnaire chargé d'appliquer la loi et la personne intéressée peuvent obtenir une copie de la formule prévue dans le bill.

Le sénateur Laird: Vous avez raison. Ce document peut donc être transmis au tribunal. Peut-il servir de preuve?

M. Guss: Seulement le document prévu par le bill et non les formules rédigées par les fonctionnaires de l'Impôt.

Le sénateur Laird: C'est donc un document qui normalement, conformément à notre politique, serait confidentiel. C'est un premier empiètement. Voilà ce que c'est.

M. Guss: La formule établie par ce bill est nouvelle. Elle n'est pas prévue dans l'actuelle Loi de l'impôt sur le revenu. Cet article n'est là que pour garantir que la formule en question ne touche pas, par inadvertance, sous l'application de la Loi de l'impôt sur le revenu, car l'évaluateur serait le premier qu'elle parviendrait.

Le président: Nous devrions trancher la question en demandant au ministre ce qu'il en pense.

Le sénateur Laird: Nous avons déjà essayé de clarifier cette question de politique avec lui, monsieur le président.

Le président: Oui, vous avez raison.

Le sénateur Laird: Et il avait alors dit qu'il s'en tenait à ce qu'on lui conseillait.

Le président: C'est exact.

[Text]

Senator Laird: It must have been people like Mr. Guss who gave him the advice.

The Chairman: Yes. If the minister is not available, possibly we do not need him. We need the people who advised him.

Senator Laird: Sure.

The Chairman: Yes.

Senator Cook: We should ask the Minister of National Revenue, and not this minister.

The Chairman: You mean in the Senate?

Senator Cook: Yes, because he is the one who enforces the Income Tax Act or collects the taxes.

Senator Connolly (Ottawa West): With respect to Senator Laird's point, as I understand it under this bill the discounter has the onus of seeing to it that a certain return provided in the schedule is completed. When that is filed, then the discounter, other things being equal, will get the refund. I further understand that the result of the processing of the application for the refund would go to the discounter, who is the assignee of the refund claim. Do I understand also that the assignor, the original taxpayer, would be furnished with the result of the processing of the form?

The Chairman: There are three elements: the revenue department, the taxpayer and the discounter.

Senator Connolly (Ottawa West): That is right. Well, the discounter, for good and valuable consideration, comes into the picture quite legitimately and is entitled to the information.

The Chairman: That is right.

Senator Connolly (Ottawa West): With respect to the secrecy, the assessor is bound by the oath of secrecy anyway, but he is entitled to communicate with the taxpayer. If the document is to be released to anyone beyond the taxpayer, such as the court, then I think the normal processes would apply.

What I am in doubt about, as a result of Senator Laird's question, is the point about the clause. Is there secrecy hitherto enforced, either under the act or under the practice, that is now going to be altered?

The Chairman: Yes.

Senator Connolly (Ottawa West): Requiring this?

The Chairman: Yes. Section 241 of the Income Tax Act limits the release of information. Therefore, if you did not have some provision in this bill, section 241 of the Income Tax Act would apply and this information, that is provided for here, could not be given to a person identified with the enforcement of this act.

Senator Cook: But the court could get the information from the discounter, who already has it. There is no secrecy about it; the discounter already has this information.

[Traduction]

Le sénateur Laird: Ce doit être des gens comme M. Guss qui l'ont conseillé.

Le président: En effet. Si le ministre n'est pas disponible, peut-être alors n'en n'avons-nous pas besoin. Nous pouvons recourir à ceux qui l'ont conseillé.

Le sénateur Laird: Assurément.

Le président: Oui.

Le sénateur Cook: Nous devrions poser cette question au ministre du Revenu national, et non à ce ministre.

Le président: Au Sénat, s'entend?

Le sénateur Cook: Oui, car c'est lui qui applique la Loi de l'impôt sur le revenu ou qui perçoit les impôts.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): En ce qui concerne le point soulevé par le sénateur Laird, je crois savoir qu'aux termes de ce projet de loi, l'escompteur doit prouver qu'il a fait remplir la déclaration prévue dans l'annexe. Une fois cette formule produite, l'escompteur pourra obtenir le remboursement. Je crois comprendre en outre que le montant du remboursement sera expédié à l'escompteur, c'est-à-dire à celui qui a déposé la demande de remboursement. Dois-je comprendre également, que le cédant, c'est-à-dire le contribuable, sera informé des suites de sa demande de remboursement?

Le président: Cette procédure met en cause trois éléments: le ministère du Revenu, le contribuable et l'escompteur.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): C'est exact. De fait, l'escompteur intervient très légitimement quand il s'agit d'établir équitablement la contrepartie et il a donc le droit d'être informé.

Le président: C'est exact.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): En ce qui concerne le secret, l'évaluateur est lié par serment de toute façon, mais il a le droit de communiquer avec le contribuable. Si le document doit être divulgué à quelqu'un d'autre que le contribuable, à un juge, par exemple, je crois que les procédures normales s'appliquent.

Ce dont je doute, après la question du sénateur Laird, c'est de l'argument invoqué au sujet de cet article. Dans ce cas, le secret exigé actuellement en application de la loi ou en pratique sera-t-il désormais remis en question?

Le président: Oui.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): A cause de cette disposition?

Le président: Oui. L'article 241 de la Loi de l'impôt sur le revenu pose certaines restrictions quant à la divulgation des renseignements. Par conséquent, si cette disposition n'existait pas, l'article 241 de la Loi de l'impôt sur le revenu s'appliquerait et ce renseignement, qu'on a prévu ici, ne pourrait être transmis à une personne officiellement chargée de l'application de la loi.

Le sénateur Cook: Mais le tribunal pourrait obtenir ce renseignement de l'escompteur, qui le possède déjà et n'est pas tenu au secret.

[Text]

The Chairman: Yes, the discounter already has it, but somebody who has authority to enforce the act may want to get a copy of it. Let us assume he cannot get it from the discounter . . .

Senator Connolly (Ottawa West): Oh, when you say, "somebody," you mean somebody other than in the tax department?

The Chairman: Yes. It could be any officer or employee of the government of a province, who is engaged in the administration and enforcement of the law.

Senator Connolly (Ottawa West): Yes.

The Chairman: But the limitation would appear to remove, may I say, to less than a minimal degree any violation of secrecy. It is limited to a copy of this form.

Senator Buckwold: The information is merely how much the refund is. It has nothing to do with the income or the deduction. It is simply what the amount of the refund is.

Senator Cook: Which is information the discounter already has.

The Chairman: Perhaps a different approach would be that you are giving an enforcement officer the right to go to the income tax division and get a copy. The copy may disclose a violation of the act.

Senator Cook: That is right.

Senator Connolly (Ottawa West): Who would lay the charge in this case? Would it be the tax department?

Mr. Guss: No, sir.

The Chairman: It would be the consumer affairs department.

Mr. Guss: Or an attorney general, either of a province or of the federal government.

Senator Connolly (Ottawa West): At whose instance?

Mr. Guss: It would be at the instance of an inspector for a provincial government, or it could be at the instance of the local police force, or it could be at the instance of a taxpayer.

Senator Connolly (Ottawa West): The local police force will not have any access to this. This is federal law. Some federal department must supply the information on which the charge is laid. Who will supply that information?

Senator Cook: A taxpayer who has had second thoughts could do it.

Senator Connolly (Ottawa West): A taxpayer certainly can do it, but we are talking now about a third party coming in.

Mr. Guss: A third party, a government, would normally come in at the instance of a taxpayer. Some of the provinces may wish to inspect on a spot audit basis. If they do so, then they may also want the information.

[Traduction]

Le président: Exactement, l'escompteur possède déjà ce renseignement, mais une personne habilitée à faire respecter la loi pourrait vouloir obtenir une copie du document. Supposons que l'escompteur le lui refuse . . .

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Lorsque vous parlez de «quelqu'un» il s'agit d'une personne différente d'un employé du ministère des revenus.

Le président: Oui, il pourrait s'agir d'un fonctionnaire ou d'un employé d'un gouvernement provincial, chargé de l'administration et de l'exécution de la Loi.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Oui.

Le président: Mais cette limitation me semblerait enlever, toute violation du secret. Il s'agit en effet d'une copie de ce formulaire.

Le sénateur Buckwold: Les renseignements portent tout simplement sur le montant du remboursement. Il n'ont rien à voir avec le revenu ou la déduction. C'est tout simplement du montant du remboursement qu'il s'agit.

Le sénateur Cook: De quelles données l'escompteur dispose-t-il déjà?

Le président: Peut-être une approche différente consisterait-elle à donner à un fonctionnaire chargé de faire observer la Loi, le droit de demander à une des branches de l'impôt sur le revenu une copie de la déclaration d'impôt, cette copie pourrait-être à l'origine d'une violation de la loi.

Le sénateur Cook: C'est exact.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Qui serait dans ce cas chargé de porter l'accusation? Le ministère du revenu?

M. Guss: Non, monsieur.

Le président: Ce serait plutôt au ministère de la consommation.

M. Guss: Ou à un procureur général, soit d'une province ou du gouvernement fédéral.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): A la requête de qui?

M. Guss: A la requête d'un inspecteur du gouvernement provincial ou à la requête de la police locale ou encore d'un contribuable.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): La police locale n'y aurait pas accès. Il s'agit d'une loi fédérale. Certains ministères fédéraux sont tenus de fournir des données portant sur la personne accusée. Qui s'en chargera?

Le sénateur Cook: Un contribuable qui aura douté.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Un contribuable peut certainement le faire, mais nous envisageons le cas d'une tierce partie.

M. Guss: Une tierce partie, soit un gouvernement qui interviendrait normalement à la requête d'un contribuable. Certaines provinces pourraient souhaiter des vérifications effectuées au hasard. Dans ce cas, elles voudront peut-être aussi obtenir les renseignements pertinents.

[Text]

Senator Buckwold: I would suggest that most of the enforcement will come from provincial inspectors looking over the books and records of discounters.

Senator Manning: Mr. Chairman, is it not true that most, if not all, of the claims about these discounters come from people other than taxpayers themselves? I think everyone in this room has had a lot of complaints about discounters. I must admit I have yet to receive a complaint from a taxpayer. The complaint always comes from some organization or bureaucrat or do-gooder who is going to protect this fellow against himself. The people using the discounters, and who are getting fleeced in many cases, I think, are not the ones who complain. They did not have to go there in the first place.

What you find in the enforcement of this is various inspectors, consumer organizations, protective organizations, and as I say, they are going to protect people against themselves.

The Chairman: Yes, but, Senator Manning, the scope of the provision simply extends to "any person, for a purpose related to the enforcement of this Act." I take it the point you are making now is under that clause. It could not be under clause 4(3)(b), because there it says "an officer or employee of the government of a province . . ." So that is the class of person. So an organization, such as the type you have discussed, would not qualify.

Senator Manning: They would complain to the enforcement people of the province. My point is that the complaints under this bill will not originate with the taxpayer; they will originate with organizations.

The Chairman: They would certainly not originate with the discounter.

Senator Manning: They would originate with groups outside the taxpayer and the discounter; which I think puts this act, from the enforcement standpoint, in a very unusual and unique position, because normally the enforcement of law arises from the person, who feels he is aggrieved, laying a complaint. In this case, the people who are aggrieved will not lay a complaint, although there may be the odd exception.

The Chairman: They would not get the information. Only the enforcement officer would get the information, or an officer or employee of the government of a province that is charged with the enforcement. So it is very limited in its application.

Senator Buckwold: Mr. Chairman, I get back to my point, that it will be inspectors who will lay the charge, just as most of the charges under the consumer protection regulations are laid by officers of the department, who go around and check the labels, the advertising, and that sort of thing. I would guess

[Traduction]

Le sénateur Buckwold: Je serais porté à croire que les mesures visant à faire respecter ces dispositions ressortiront, pour la plupart, à des inspecteurs provinciaux qui examineront les livres et les dossiers des escompteurs.

Le sénateur Manning: Monsieur le président, n'est-il pas exact de dire que la plupart, si non toutes, les plaintes formulées à l'endroit des escompteurs, émanent de personnes autres que les contribuables eux-mêmes? Je pense que chacun d'entre nous dans cette salle avons à nous plaindre des escompteurs. Je dois toutefois admettre que je n'ai pas encore reçu jusqu'ici de plaintes d'un contribuable. Les plaintes proviennent généralement d'organisations ou de certains bureaucrates ou encore de défenseurs des droits voulant protéger l'individu contre lui-même. Ceux qui recourent au service des escompteurs et qui, dans de nombreux cas, se font avoir, je pense, ne sont pas ceux qui portent plainte. A la fin du compte, ils n'étaient pas obligés de s'adresser à eux.

Par contre les personnes chargées de faire respecter ces dispositions sont des inspecteurs, des organisations de consommateur, les organisations de protection et comme je l'ai dit, qui sont tous là pour protéger les gens contre eux-mêmes.

Le président: Oui mais, sénateur Manning, ces dispositions s'appliquent à «toute personne, aux fins de respecter la présente loi» je pense que ce que vous voulez dire maintenant porte sur cet article. Vos commentaires ne pourraient pas porter sur l'alinéa 4(3)(b), parce qu'il y est dit «un fonctionnaire ou un employé du gouvernement ou d'une province». Ainsi, il s'agit de la catégorie de personne. Une organisation du type de celle dont vous avez discuté ne serait pas admissible.

Le sénateur Manning: Ils pourraient se plaindre au fonctionnaire chargé de faire observer la loi dans les provinces. Ce que je veux dire, c'est que les plaintes déposées en vertu de ce projet de loi n'émaneront pas directement des contribuables, mais des organisations.

Le président: Et jamais des escompteurs eux-mêmes.

Le sénateur Manning: Elles proviennent de groupes non de contribuables et d'escompteurs, ce qui, du point de vue de l'observance de la loi, la met dans une position peu habituelle voire unique parce que, une règle générale, le fait d'invoquer une loi est le fait d'une personne qui se croit en droit de porter plainte. Dans ce cas, les personnes qui sont lésées ne porteront pas plainte bien qu'il puisse y avoir certaines exceptions—

Le président: Ils n'obtiendraient pas les renseignements. Seuls les fonctionnaires chargés de faire observer la loi les obtiendraient, ou encore un fonctionnaire ou un employé du gouvernement d'une province dont la tâche est dotée des mêmes attributions. Donc on peut dire qu'elle est limitée dans son application.

Le sénateur Buckwold: Monsieur le président, j'en reviens à ce que j'en disais avant, à savoir ce seront les inspecteurs qui porteront les accusations, comme la plupart des accusations portées en vertu des règlements, sur la protection du consommateur par les fonctionnaires du ministère qui se déplacent et

[Text]

that consumer complaints are relatively few. It is the inspectors who lay the charges.

Senator Connolly (Ottawa West): Mr. Chairman, is there a comparison here that may be useful? Senator Laird talks about this kind of thing quite often in committee, and perhaps he can help us. Suppose, for the sake of argument, there is an investigation by the special investigation section of the tax department, and it is decided that there will be proceedings against a given taxpayer. The information on that charge will be laid, I assume, through the law officers of the crown, but by the department. The question in my mind is, what about the disclosure of information? It is legitimate in that case.

Senator Laird: Well, they have done it on me, I must admit.

Senator Connolly (Ottawa West): What is the difference between that and this?

The Chairman: I think we have really wrestled with this question. If we are going to hear an official from the Department of Justice, who advised the minister, perhaps that is where we should apply any extensions of the argument that we are now developing. We are not going to persuade Mr. Guss, because he is relying on advice which came from the Department of Justice.

Mr. Guss: May I make another point?

The Chairman: Yes.

Mr. Guss: I think that what we have done here is to try to solve what is basically an administrative problem. I think that has been brought out in the discussion. What we have said is that the easiest way to deal with the piece of paper which we want to get from the discounter is to have it sent in with the income tax return. But once it is filed with the income tax return, it then becomes subject to section 241 of the Income Tax Act. We could, in fact, have said, "Send it in separately"; but we are then creating a new administrative burden for the discounters. The easiest and simplest way to get it is to have it come in the same envelope. It is simply that once it is in that same envelope it is filed with the income tax return and it becomes subject to section 241. For that very simple purpose, we wanted to say that section 241 does not apply to this piece of paper. When it falls out of the envelope, they can take it and show it to an enforcement officer.

Senator Laird: I realize the administrative problem.

The Chairman: Alternatively, Senator Laird, I would assume that enforcement officers could get a search warrant procedure and go to the discounter and the taxpayer, because they would both have copies.

Senator Laird: Make them do it.

[Traduction]

vérifient les marques, la publicité etc. Je crois que les plaintes déposées par les consommateurs seront relativement peu nombreuses. Ce sont les inspecteurs qui porteront les accusations—

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Monsieur le président peut-on faire une comparaison, dans ce cas ci, qui pourrait être utile? Le sénateur Laird parle souvent de cela en Comité et peut-être pourrait-il nous aider. Supposons, aux fins de la conversation, qu'une section spéciale d'enquête du ministère du revenu procède à une enquête et qu'il soit décidé d'engager des poursuites contre un contribuable. Les données relatives à cette accusation, seront, à mon avis, communiqués aux avocats de la Couronne, mais l'accusation sera portée par le ministère. La question que je pose porte sur la divulgation des données? Est-ce légal dans ce cas.

Le sénateur Laird: Et bien ils l'ont fait dans mon cas et je dois le reconnaître.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Il y a une différence entre ces deux cas?

Le président: Je pense que nous avons presque épuisé la question. Vu que nous entendrons le témoignage d'un fonctionnaire du ministère de la Justice qui a conseillé le ministre, peut-être est-ce avec lui que nous devrions poursuivre les débats. Nous n'allons pas persuader M. Guss, car il se reporte à ce qui lui a été dit par le ministère de la Justice.

M. Guss: Puis-je soulever un autre point?

Le président: Oui.

M. Guss: Je pense ce que nous avons fait c'est d'essayer de trouver une solution à ce qui est fondamentalement un problème d'ordre administratif. C'est ce qui a à mon avis découlé dans la discussion. Ce que nous avons dit, c'est que la façon la plus facile d'obtenir une feuille de papier de l'escompteur c'est de l'obliger à l'envoyer avec la déclaration d'impôt. Mais dès qu'il se trouve dans le même dossier que le remboursement d'impôt, il tombe sous le coup de l'article 241 de la Loi de l'impôt sur le revenu. En fait, nous pourrions avoir précisé: «A envoyer séparément» mais alors nous aurions créé une nouvelle charge administrative pour les escompteurs. La façon la plus simple et la plus facile de l'obtenir est de le faire venir sous le même pli. Tout simplement, lorsque le feuillet se trouve dans la même enveloppe, il est consigné dans le même dossier que le remboursement d'impôt et tombe sous le coup de l'article 241. Dans ce but bien précis, nous voulions dire que l'article 241 ne s'appliquait pas à ce feuillet. Si, par mégarde, on omet de le mettre dans l'enveloppe, ils peuvent le prendre et le montrer à un fonctionnaire chargé de bien observer la Loi.

Le sénateur Laird: Je vois qu'il s'agit d'un problème administratif.

Le président: Sénateur Laird, je pense que le fonctionnaire pourrait obtenir un mandat de perquisition et se rendre chez l'escompteur et le contribuable car en fait chacun d'entre eux en aurait une copie.

Le sénateur Laird: Obligez les.

[Text]

The Chairman: This is something that we will discuss with the Department of Justice, if that is satisfactory.

Senator Laird: Yes.

The Chairman: Is there anything more, Mr. Guss, to which you feel you have done justice? I am concerned about paragraph E in the schedule. Frankly, I just cannot understand it.

Senator Cook: Join the club!

Senator Manning: Mr. Chairman, may I ask one other question, which bears on this enforcement point?

The Chairman: Yes.

Senator Manning: Is there any onus on the taxpayer if he enters into collusion with a discounter to get around the provisions of the act? The type of thing I can envisage happening is as follows. The agreement between the discounter and the taxpayer provides for a maximum of 15 per cent compensation to the discounter, but what is to stop the taxpayer handing the discounter \$50 in cash? There is no agreement; there is nothing on record. It comes back to the point that I made a moment ago, that the people who are using the discounters want to use them, even though, in many cases, they are getting fleeced. They will resent anything which prohibits them from using them, to the extent that this may put many of them out of business—which I assume it will. How are you going to have effective enforcement of this kind of legislation when there is really no way that I can think of to prevent collusion between the taxpayer and the discounter to get around the act by simply paying 15 per cent of the agreement and \$50 on the table?

Mr. Guss: I would say there is no way to stop a clerk in a candy store from going into collusion with a robber to rob the candy store till.

Senator Manning: Is there anything in the bill which places an onus on the taxpayer to not pay the discounter more than 15 per cent? You say the discounter cannot collect more than 15 per cent. I would say that a lot of people do not want to be saved. That is what I am getting at.

Mr. Guss: I would like to discuss that premise. As the minister said earlier, the provinces are on the ground level and have been dealing with the problem at the ground level. In fact, they have reported to us that they do have many complaints. I would not say a lot of complaints, but they have many complaints, enough for us to say that we are going to get complaints from people laying the information themselves, without the inspectors going around. Perhaps 30 per cent of the cases would be that way.

The Chairman: Do you think you could explain paragraph E of Schedule I so that I would understand what it means?

Mr. Guss: Yes; but I think you understand. It says ^{(2) 1}. The purpose of box E is to provide the taxpayer with an idea of what the rate would be on an annual basis. It does not operate to create law; it does not operate to set a criminal rate. We simply think that some taxpayers go to a financial institution, where they are told they will have to pay an annual rate of 25

[Traduction]

Le président: Voilà quelque chose dont nous discuterons avec le ministère de la Justice jusqu'à ce que nous obtenions une solution satisfaisante.

Le sénateur Laird: Oui.

Le président: Y a-t-il autre chose, monsieur Guss, à laquelle vous pensez ne pas avoir rendu justice? J'ai quelques problèmes en ce qui concerne le paragraphe E à l'appendice. Pour tout dire, je ne le comprends pas.

Le sénateur Cook: Vous non plus!

Le sénateur Manning: Monsieur le président, je voudrais revenir à la question de l'application de la loi?

Le président: Oui.

Le sénateur Manning: S'il conclut une entente avec un escompteur, le contribuable peut-il contourner les dispositions de la loi? Plus précisément: l'accord entre l'escompteur et le contribuable prévoit le versement à l'escompteur d'une indemnité ne pouvant dépasser 15p. cent. Mais qui empêche le contribuable de remettre à l'escompteur \$50 en espèces? Il n'existe aucun accord, rien du tout. J'en reviens au point que j'ai soulevé tout à l'heure, c'est-à-dire, que ceux qui s'adressent aux escompteurs en ont besoin, même si, dans de nombreux cas, ils se font rouler. Tout ce qui pourra les empêcher de le faire leur déplaira à tel point que beaucoup devront cesser leurs activités. Comment envisagez-vous d'appliquer cette loi, alors qu'il n'existe aucun moyen permettant d'empêcher une collusion entre le contribuable et l'escompteur qui peuvent contourner la loi en versant simplement 15p. cent de l'accord et \$50 sur la table?

M. Guss: Je vous répondrai que rien ne peut empêcher un employé de confiserie d'entrer en collusion avec un voleur pour dévaliser la caisse du magasin.

Le sénateur Manning: La loi comporte-t-elle une disposition qui empêche un contribuable de verser plus de 15p. cent à l'escompteur? Vous dites que l'escompteur ne peut pas toucher plus que 15p. cent. Je dirais que beaucoup de gens ne veulent pas être protégés. C'est ce que j'essaie de vous dire.

M. Guss: Je voudrais en discuter. Comme le ministre l'a dit tout à l'heure, les provinces sont au premier plan et s'occupent du problème activement. En fait, elles nous ont dit qu'elles avaient reçu de nombreuses plaintes. Je ne dis pas beaucoup de plaintes mais de nombreuses plaintes, assez en tout cas pour penser que nous allons recevoir des plaintes même de ceux qui dénoncent cette pratique sans qu'il soit besoin d'inspecteurs. Celles-ci constituent environ 30p. cent des cas.

Le président: Pourriez-vous m'expliquer le paragraphe E de l'annexe I pour que je puisse comprendre ce qu'il signifie?

M. Guss: Oui, mais je pense que vous comprenez. Le paragraphe en question dit ^{(2) 1}. L'objectif de la case E est de donner aux contribuables une idée de ce que serait le taux annuel. Il ne s'agit pas de créer une loi; il ne s'agit pas non plus d'établir un taux criminel. Nous pensons simplement que certains contribuables s'adressent à des institutions financières

[Text]

or 30 per cent. They ask, "Why should I pay 30 per cent? I can go to a discounter, and now, under this new federal act, I only have to pay 15 per cent." In fact, they are paying much more than 15 per cent when you annualize it and when you compare it with what they would have to pay from a financial institution.

The Chairman: Mr. Guss, the discounter is buying a piece of paper. It is an absolute assignment, with no conditions, except that the discounter must pay X dollars for the assignment. He has to take all the chances that the information he has is such that the amount of refund is as stated by the taxpayer. Why do you have to get into the field of interest?

Mr. Guss: First, I agree with you, Mr. Chairman, that after the bill comes into effect, if it does, it will be an absolute assignment. But it is not absolute. There are still two factors which keep it from being what I would call "absolute": one is that, until the bill goes through, in the eyes of the law there can be no assignment; secondly, we have learned from the Minister of National Revenue—

Senator Connolly (Ottawa West): Are they not having assignments almost every day, in the season?

Mr. Guss: They are acquiring rights to an amount equal to the refund.

Senator Connolly (Ottawa West): That is right; by assignment.

Mr. Guss: They are calling it an assignment.

The Chairman: The Department of National Revenue is paying the assignment.

Senator Connolly (Ottawa West): Yes; on the basis of the assignment.

Mr. Guss: The Department of National Revenue does not in fact know whether or not it is paying to a discounter. They are not seeing the assignment.

There is a second point, Mr. Chairman, if I may make it before we go on. We have learned from the Minister of National Revenue, and from his deputy, that at any time a taxpayer who has sold or assigned his refund can call the Department of National Revenue, or write to them, and change his address and have the cheque sent to himself.

Senator Connolly (Ottawa West): Oh dear.

Mr. Guss: So if he can do that, certainly the assignment is not absolute.

Senator Buckwold: How is the refund made out by the department? Is it to the discounter, or to the individual taxpayer?

Mr. Guss: The cheque is made out to the taxpayer, and normally the discounter keeps a power of attorney so that he can endorse it.

Mr. Raymond Anderson, Premium Income Tax Services (Ontario) Limited: The power of attorney is sent in with the

[Traduction]

qui leur disent qu'ils devront payer un taux annuel de 25p. cent ou de 30p. cent. Ils se disent alors: pourquoi payer 30p. cent si nous pouvons voir un escompteur à qui nous ne payerons que 15p. cent, aux termes de la nouvelle loi fédérale. En fait, ils paient beaucoup plus que 15p. cent, si on calcule le montant annuellement et si on le compare avec ce qu'ils auraient à payer en s'adressant à une institution financière.

Le président: Monsieur Guss, l'escompteur achète un morceau de papier. Il s'agit d'une cession absolue, sans aucune condition, sauf que l'escompteur doit payer X dollars pour cette cession. Il doit prendre le risque, faire confiance au contribuable et espérer que les renseignements dont il dispose sont tels que le montant du remboursement établi par le contribuable est exact. Pourquoi s'occuper d'intérêt?

M. Guss: Tout d'abord, je suis d'accord avec vous, monsieur le président, pour dire que, si le projet de loi entre en vigueur, il s'agira d'une cession absolue. Mais ce n'est pas encore le cas. Il reste encore deux facteurs qui l'empêchent d'être ce que j'appellerais «absolue»: premièrement, il ne peut y avoir aucune procuration aux yeux de la loi, tant que le projet de loi n'est pas adopté; deuxièmement, nous avons appris par le ministre du Revenu national...

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): N'obtiennent-ils pas de cessions presque tous les jours, en saison?

M. Guss: Ils acquièrent des droits sur un montant égal au remboursement.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): C'est exact. Par cession.

M. Guss: Ils l'appellent une cession.

Le président: C'est le ministère du Revenu national qui rembourse.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Oui. D'après la cession.

M. Guss: Le ministère du Revenu national ne sait pas, en réalité, s'il verse le remboursement à un escompteur ou non. Il ne voit pas l'acte de cession.

D'autre part, monsieur le président, nous avons appris par le ministre du Revenu national et par son sous-ministre, qu'un contribuable qui a vendu ou hypothéqué son remboursement peut, en tout moment, téléphoner au ministère du Revenu national ou lui écrire, changer d'adresse et demander à ce que le chèque lui soit envoyé.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Mon Dieu.

M. Guss: Donc, s'il peut faire, on ne peut pas parler de procuration absolue.

Le sénateur Buckwold: A qui le remboursement est-il adressé par le ministère? Est-ce à l'escompteur ou au contribuable?

M. Guss: Le chèque est rédigé au nom du contribuable et l'escompteur garde en général une procuration pour qu'il puisse l'encaisser.

M. Raymond Anderson, Premium Income Tax Services (Ontario) Limited: L'acte de cession est envoyé avec la

[Text]

claim. In fact, we send in a list each week to the tax department of the claims we forward.

Mr. Guss: But not all of you do that.

Mr. Anderson: All of us send a list containing the customer's name, his social insurance number, the amount of the claim that was bought, and his address, to the district taxation office every week.

Mr. Guss: That is very interesting information, but the Department of National Revenue is not doing anything with it: they are not keeping it; they are not sending it to us.

Senator Buckwold: The cheque goes back to the discounter made out in the name of the taxpayer, or of the discounter?

Mr. Guss: The taxpayer.

Senator Buckwold: And in order to endorse that cheque for deposit, does the discounter use the power of attorney, or does he call the taxpayer?

Mr. Guss: He uses the power of attorney.

The Chairman: The discounter gets a power of attorney.

Senator Buckwold: And he endorses the cheque?

Mr. Guss: That is right.

Senator Buckwold: So the department does not know the cheque is going to the discounter, other than from the fact that there is an address on there?

Mr. Guss: That is right.

Senator Buckwold: It will be addressed to "Joe Smith" at the address of the discounter. Or is the discounter's name on the envelope?

Mr. Guss: That is correct.

Senator Connolly (Ottawa West): It is on the envelope?

Mr. Guss: I do not know if it is on the envelope, but that is the address in the little box at the end of the tax form.

The Chairman: Mr. Guss, you have developed that point. Don't ask me whether or not I fully follow it, because I disagree with the principle. I suppose that is my right.

We have had the discounters waiting here all morning; maybe we should give them a chance to say something.

Senator Cook: Are we not going to have this discount rate worked out for us? I wish somebody would put figures on that. I do not understand what it is all about. I am referring to "E," the discount rate.

The Chairman: I was wondering about "E" too.

Senator Cook: Will somebody work out in figures for me how to get an annual rate? What is this all about?

Mr. Guss: Would you like me to go ahead and do that?

[Traduction]

demande de remboursement. En fait, nous envoyons chaque semaine une liste des demandes de remboursement que nous traitons au ministère du Revenu.

M. Guss: Mais vous ne le faites pas tous.

M. Anderson: Nous envoyons tous une liste où il est fait mention du nom du client, de son numéro d'assurance sociale, du montant du remboursement qui a été acheté et de son adresse au bureau de district d'impôt chaque semaine.

M. Guss: Voilà une information très intéressante, mais le ministère du Revenu national ne fait rien. Il ne la garde pas. Il ne nous l'envoie pas.

Le sénateur Buckwold: Le chèque revient à l'escompteur rédigé au nom du contribuable ou à celui de l'escompteur?

M. Guss: Du contribuable.

Le sénateur Buckwold: Et afin d'encaisser le chèque, l'escompteur utilise-t-il la procuration ou téléphone-t-il au contribuable?

M. Guss: Il utilise la procuration.

Le président: L'escompteur détient une procuration.

Le sénateur Buckwold: Et il encaisse le chèque.

M. Guss: C'est exact.

Le sénateur Buckwold: Ainsi, le ministère ne sait que le chèque sera touché par l'escompteur que parce qu'il y a une adresse.

M. Guss: C'est exact.

Le sénateur Buckwold: Le remboursement sera adressé à «Joe Smith» à l'adresse de l'escompteur. Ou le nom de l'escompteur est-il sur l'enveloppe?

M. Guss: C'est exact.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Son nom est sur l'enveloppe?

M. Guss: Je ne sais pas s'il figure sur l'enveloppe, mais l'adresse se trouve dans la petite case au bas de la déclaration d'impôt.

Le président: Monsieur Guss, vous venez d'exposer votre point. Ne me demandez pas si j'y souscris entièrement ou non, car je ne suis pas d'accord avec le principe. Je suppose que c'est mon droit.

Nous avons fait attendre les escompteurs toute la matinée; nous devrions peut-être leur donner l'occasion de faire leur déclaration.

Le sénateur Cook: N'allons-nous pas demander des explications au sujet du taux d'escompte? Je voudrais que quelqu'un me donne un exemple avec des chiffres. Je n'en comprends pas la portée. Je veux parler du «E». Le taux d'escompte.

Le président: Cela m'intrigue aussi.

Le sénateur Cook: Quelqu'un pourrait-il nous dire comment on calcule un taux annuel? Qu'est ce que cela signifie?

M. Guss: Voulez-vous que je vous l'explique?

[Text]

The Chairman: Yes, please. Take a piece of paper and work out an example, and then we will make it part of the record.

Mr. Guss: All right, sir.

The Chairman: Are you going to remain while these witnesses are here?

Mr. Guss: Yes, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you.

To make the presentation for the discounters I believe we have Mr. Thiemer. Mr. Thiemer is president, Advance Tax Services Ltd., Central Tax Services Ltd., Northern Tax Services Ltd., all operating in Ontario; Service Pappax Ltée., operating in Quebec; and Seaboard Tax Services Ltd., operating in Nova Scotia, Newfoundland and New Brunswick.

Mr. Thiemer, President, Advance Tax Services Ltd.: Central Tax Services Ltd.; Northern Tax Services Ltd.; Service Pappax Ltée.; Seaboard Tax Services Ltd.: Yes, Mr. Chairman, that is correct.

The Chairman: You have a substantial number of capacities. Will you come forward? Are you going to make an opening statement?

Mr. Thiemer: Yes, Mr. Chairman, I am.

The Chairman: You may have judged that there are certain points that we are concerned about, such as methods of operation, and various statistics. Perhaps you should present your associates who are with you here today.

Mr. Thiemer: Yes. We have Mr. Reg Dawson, of Ray's Income Tax Services Ltd., Ontario; Mr. Anderson, from Premium Income Tax Services, Ontario; and Mr. Bill Broder, from Ray's Income Tax Services Ltd., of Ontario, Manitoba and Alberta.

Senator Cook: There are two from Ray's?

Mr. Thiemer: Two from Ray's.

First of all, Mr. Chairman and senators, I would like to thank you for the opportunity of appearing here today and presenting our position on this. I regret that because of the limited time available we are not able to present to you a formal, written submission. We were only informed as recently as last Friday that this bill would be coming up before dissolution. We are here, however, and I would like to present our position on this matter.

We have a number of objections to the bill, and we want to cover those, of course; but, before doing so, I would like to comment on some of the remarks made by the minister and Mr. Guss.

First of all the minister suggested that the bill had the unanimous support of the provinces and that five of them have legislation already in this field. In fact, two of the provinces have passed legislation which does not regulate the amount of discount.

Senator Connolly (Ottawa West): Which provinces are they?

[Traduction]

Le président: Oui, s'il-vous-plaît. Prenez un morceau de papier et donnez-nous un exemple et nous le ferons inscrire au procès-verbal.

M. Guss: Bien.

Le président: Allez-vous rester avec les autres témoins?

M. Guss: Oui, monsieur le président.

Le président: Merci.

Je crois que M. Thiemer représente les escompteurs. M. Thiemer est président des sociétés suivante Advance Tax Services Ltd., Central Tax Services Ltd., Northern Tax Services Ltd., en Ontario; Service Pappax Ltée, au Québec et Seaboard Tax Services Ltd., en Nouvelle-Écosse, à Terre-Neuve et au Nouveau-Brunswick.

M. Thiemer, Président, Advance Tax Services Ltd.: Central Tax Services Ltd.; Northern Tax Services Ltd.; Pappax Ltée; Seaboard Tax Services Ltd.: Oui, monsieur le président, c'est exact.

Le président: Vous avez un nombre important de responsabilités. Allez-vous faire une déclaration préliminaire?

M. Thiemer: Oui, monsieur le président.

Le président: Vous avez pu constater que certains points nous préoccupent tout particulièrement, tels que les méthodes d'exploitation et diverses statistiques. Vous pourriez-peut-être nous présenter vos associés qui sont présents ici aujourd'hui.

M. Thiemer: Volontier. Nous avons ici M. Reg Dawson, de la société Ray's Income Tax Services Ltd., Ontario; Mr. Anderson, de la société Premium Income Tax Services, Ontario, et M. Bill Broder, de la société Ray's Income Tax Services Ltd., Ontario, Manitoba et Alberta.

Le sénateur Cook: Il y en a donc deux de la société Ray's?

M. Thiemer: C'est bien cela.

J'aimerais d'abord, monsieur le président et honorables sénateurs, vous remercier de m'avoir invité à comparaître ici aujourd'hui et à vous présenter notre position à l'égard du sujet à l'étude. Il est regrettable que nous n'ayions pu, en raison du manque de temps, vous présenter un mémoire écrit officiel. Ce n'est que vendredi dernier que nous avons appris que ce projet de loi ferait l'objet de discussions avant la dissolution du Parlement. Enfin, nous sommes ici et j'aimerais vous mettre au courant de notre position.

Nous avons quelques objections à formuler à l'égard de ce projet de loi et nous en reparlerons, bien entendu, mais avant de ce faire, je voudrais répondre à certaines observations qu'ont faites le ministre et M. Guss.

Premièrement, le ministre a dit que ce projet de loi avait reçu l'appui unanime des provinces et que cinq d'entre elles avaient déjà adopté des lois en ce sens. En fait, seulement deux provinces ont légiféré sur cette question sans toutefois contrôler le montant de l'escompte.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): De quelles provinces s'agit-il?

[Text]

Mr. Thiemer: Nova Scotia and Alberta. I would therefore suggest that at least those two provinces do not agree with the concept of regulating discounts.

Secondly, Mr. Guss has stated that discounted returns are unidentifiable by Revenue Canada. This is totally untrue. We file with the return a duly executed, notarized power of attorney form prescribed by the Department of Justice and required by Revenue Canada, and we also provide a weekly list to the district taxation offices, outlining the names, social insurance numbers, addresses and refund amounts of all of our customers, so that they are totally aware of the business we are doing, and are able to identify which returns are discounted and which are not. In fact, the discounted returns are segregated at the data centre and are processed by a special unit that exists solely to deal with them. The department is therefore abundantly aware of the situation, contrary to what Mr. Guss has stated.

Thirdly, in this area, Mr. Guss suggested that the average return takes four to six weeks to be refunded by the tax department. I have not seen many refund cheques come back in four to six weeks. In our experience, it takes closer to three months, and sometimes as long as eight months. One reason for this is that discounted returns have the lowest priority of all income tax returns filed, and are set aside until last to be processed. We usually end up waiting quite a long time to get our refunds back.

Senator Connolly (Ottawa West): Is that for all of your returns?

Mr. Thiemer: All discounted returns, yes.

Senator Connolly (Ottawa West): And what do you say is the average time within which you get payment?

Mr. Thiemer: I would suggest it would be in the area of three months.

The Chairman: That is based on experience?

Mr. Thiemer: Yes, it is.

Senator Cook: The average time.

Mr. Thiemer: The average time will be about three months.

Senator Connolly (Ottawa West): Do you get any in a shorter time?

Mr. Thiemer: Yes, we get the occasional refund in as little as four weeks, but that is a very rare instance. Some of them will come in in six weeks, and some of them will come in in two months. However, the bulk of the returns will take about three months and some as long as eight or ten months, but three months would be about the average time.

[Traduction]

M. Thiemer: De la Nouvelle-Écosse et de l'Alberta. C'est donc dire que ces deux provinces au moins n'approuvent pas le principe du contrôle des escomptes.

Deuxièmement, M. Guss a déclaré qu'il était impossible pour Revenu Canada de relever les déclarations d'impôt pour lesquelles une cession du droit au remboursement a été consentie. Rien n'est plus faux. Nous envoyons avec la déclaration la déclaration d'impôt un formulaire de procuration dûment valide et certifié devant témoins, établi par le ministère de la Justice et exigé par Revenu Canada. Nous fournissons également aux bureaux d'impôt locaux une liste hebdomadaire où figurent le nom, le numéro d'assurance-sociale et l'adresse de tous nos clients, de même que le montant de leurs remboursements, de sorte que le ministère est au courant de nos activités et est en mesure de déterminer quelles sont les déclarations d'impôt pour lesquelles une cession du droit au remboursement a été consentie. En fait, les déclarations pour lesquelles une cession du droit au remboursement a été consentie sont séparées des autres au centre des données et traitées par une unité spéciale qui a été créée uniquement à cette fin. Le ministère est donc fort bien au courant de la situation, contrairement à ce que M. Guss a affirmé.

Troisièmement, M. Guss semble croire qu'en règle générale, il faut de quatre à six semaines à Revenu Canada pour effectuer les remboursements après avoir reçu les déclarations d'impôt. Autant que je sache, très peu de chèques sont envoyés au bout de quatre à six semaines. D'après l'expérience acquise, il semble que cela prenne jusqu'à trois mois et même parfois, jusqu'à huit mois. Cela est dû au fait que les déclarations d'impôts pour lesquelles une cession du droit au remboursement a été consentie reçoivent la dernière priorité et sont traitées en tout dernier lieu. Nous devons donc attendre assez longtemps avant de recevoir les remboursements.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Est-ce le cas de toutes vos déclarations?

M. Thiemer: C'est le cas de toutes les déclarations pour lesquelles une cession du droit au remboursement a été consentie.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): En moyenne, combien de temps vous faut-il pour obtenir un remboursement?

M. Thiemer: Environ trois mois.

Le président: Et cela d'après votre expérience?

M. Thiemer: C'est exact.

Le sénateur Cook: C'est la moyenne.

M. Thiemer: Oui, trois mois en moyenne.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): En recevez-vous certains plus rapidement?

M. Thiemer: Oui, nous en recevons à l'occasion au bout de quatre semaines, mais c'est très rare. Nous en recevons quelques-uns au bout de six semaines et d'autres, deux mois. Toutefois, la majorité des remboursements nous parviennent après trois mois et, dans certains cas, huit ou dix mois, mais trois mois semble être la moyenne.

[Text]

Another point raised by Mr. Guss was that income tax refund discounting was actually a loan in disguise, and that because this is a government debt, and restricted from assignment by the Financial Administration Act, what we are doing is not a pure assignment but a disguised loan. I would like to suggest the income tax refund is not a government debt; that it is, in fact, an overpayment of an individual's income tax. It is an amount collected by the government from a taxpayer in excess of what it is later determined he owes because of his personal income tax. I would suggest that that money is always the property of the individual taxpayer, and that it is being held in trust by the income tax department.

What we do, in fact, is take a pure assignment on the right to receive that money. I would suggest that this is a matter of an assignment of a personal asset or account receivable or a right to receive, and is not a loan or a disguised loan, as suggested by Mr. Guss.

There have, in fact, been legal precedents on this under the Small Loans Act where it was held that because there was no evidence of indebtedness and because it was an assignment, it was not a loan as defined under the Small Loans Act. In fact, if this were the case, there would be no need for this legislation now because it would be a transaction that is covered by the Small Loans Act. Therefore, I would suggest that Mr. Guss was somewhat in error and that, in fact, this is a pure assignment.

The Chairman: Do you think that it might come under the heading of regulation of trade?

Mr. Thiemer: I suppose it could come under that heading.

The Chairman: Regulation of trade and commerce is a federal right.

Mr. Thiemer: Yes. I appreciate that there is a certain constitutional question here, and it could be considered to come under the provincial right to legislate under property and civil rights.

The Chairman: That is right. It is a matter of contract. I suppose it is property and civil rights.

Mr. Thiemer: I appreciate there is that question.

Senator Connolly (Ottawa West): Would you be able to give us the name of a case or cases in which it was held as a precedent, in your view, that this is not a loan but an assignment? Have you the citation for the case?

Mr. Thiemer: I believe it is *Regina v. Krassman*, in 1971 or 1972, I believe. There was another case in Montreal, I believe, but I cannot cite that case to you.

Senator Connolly (Ottawa West): In both of those cases it was held that these transactions which we are discussing here were, in fact, assignments and not loans?

Mr. Thiemer: Right, and that there was no evidence of indebtedness, which is the primary criterion for a loan. Because of that, it was not considered a loan but an actual assignment. I believe, in that context, it could probably be more closely compared to a type of factoring transaction

[Traduction]

Une autre question que M. Guss a soulevée concerne le fait que les remboursements d'impôt faisant l'objet d'un escompte constituent en fait un prêt camouflé, et comme il s'agit d'une dette du gouvernement qui, aux termes de la Loi sur l'administration financière, ne peut être cédée, ce que nous faisons ne constitue pas une cession mais un prêt camouflé. Toutefois, d'après moi, un remboursement d'impôt ne constitue pas une dette du gouvernement; cela représente, en fait, un paiement en trop d'impôt sur le revenu par un particulier. Il s'agit d'un montant que le gouvernement perçoit en trop d'un contribuable une fois que l'impôt sur le revenu d'un particulier a été déterminé. Cet argent appartient au contribuable et est, en fait, conservé en fiducie par Revenu Canada.

Ainsi donc, nous ne faisons qu'obtenir une cession du droit de toucher cet argent. Ce n'est donc qu'une question de cession d'un avoir personnel, d'un compte à recevoir ou d'un droit de recevoir une somme, mais non un prêt ou un prêt camouflé comme le prétend M. Guss.

En fait, il existe des précédents juridiques à cet égard en vertu de la Loi sur les petits prêts, où l'on a soutenu que du fait qu'il n'existait aucune preuve de dette et qu'il s'agissait d'une cession, cela ne pouvait être considéré comme un prêt aux termes de ladite loi. En fait, si c'était le cas, nous n'aurions pas besoin de légiférer là-dessus car ce genre de transaction serait couvert par la Loi sur les petits prêts. Je pense donc que M. Guss fait erreur, car il s'agit, en fait, d'une cession pure et simple.

Le président: Pensez-vous que cela pourrait relever de la réglementation du commerce?

M. Thiemer: C'est bien possible.

Le président: La réglementation du commerce est un droit fédéral.

M. Thiemer: Oui. Je sais qu'il existe un aspect constitutionnel à cette question et qu'elle pourrait être considérée comme relevant du droit provincial de légiférer en ce qui concerne les droits sur la propriété et les droits civils.

Le président: C'est exact. C'est une question de contrat. Je suppose qu'il s'agit de droits sur la propriété et de droits civils.

M. Thiemer: Je sais pertinemment que c'est notre problème.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Pourriez-vous nous citer le ou les précédents qui prouvent qu'il ne s'agit d'un prêt mais d'une cession? Avez-vous les renvois de ces cas?

M. Thiemer: Je crois qu'il s'agit de Regina contre Krassman, en 1971 ou 1972. Il y a eu un autre cas à Montréal, je pense, mais je ne peux pas vous en donner le titre.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Dans ces deux cas, on a maintenu que les transactions dont nous discutons ici constituaient en fait des cessions et non des prêts.

M. Thiemer: C'est exact, et qu'il n'y avait aucune preuve de dette, ce qui est le premier critère d'un prêt. C'est pourquoi cette transaction n'a pas été considérée comme un prêt, mais plutôt comme une cession pure et simple. Je crois, dans ce contexte, qu'il serait plus valable de comparer ce cas à un

[Text]

whereby an account receivable is purchased at risk and at a discount.

The matter of discounts being expressed as an annual interest yield, or attempting to project that discount on an annual basis, I think is a misleading operation. I do not think it is any more valid to do that in our case than in the case of any retail or wholesale markup. A retailer can mark up his profit as much as 100 per cent and turn his inventory over two or three times a year. To take that 100 per cent markup and try to equate that to an annual interest yield, I think you would get figures as ridiculous as the 1,200 per cent interest that the minister was quoting. I do not think that is a valid concept at all. I believe it just misrepresents the actual nature of the transaction.

The Chairman: What you are saying is that if the transaction is a loan, perhaps there is some relevancy to relating interest on an annual basis?

Mr. Thiemer: Yes.

The Chairman: But you say this transaction is not a loan. As a matter of fact, I am surprised you have not quoted the report that this committee made on Bill C-16 when we dealt with this particular question. If you recall Bill C-16, it provided that transactions of this kind shall be lending transactions within the definition of a lending transaction in that bill. If you remember, we shot that one down. I am surprised you did not quote that authority.

Mr. Thiemer: I was going to get to that. As a matter of fact, I have an excerpt from the committee evidence on Bill C-16.

Senator Connolly (Ottawa West): But you have not got a citation from the report of this committee?

Mr. Thiemer: No.

Mr. Guss and the minister also discussed our loss factor and tried to make the suggestion that, in fact, our loss rate was very low and did not warrant the type of discounts we take when we generally take on the purchase of a tax refund. He generally referred to a study that was done in Alberta in which it was determined that in a sampling of 21,000 discounted returns, 1,400 of them were determined to have incurred a loss of some sort or another. He did not say what the actual loss rate was in percentage terms on those accounts, but I would suggest that since this study was taken in June and was based only on the income tax refunds that had actually been returned to that date, it did not take into consideration that a large percentage or a certain percentage of the total business of those discounters would still have been outstanding, and that a lot of the outstanding refunds would be returned short or would not realize a refund at all. I do not think the statistics that the minister gave were indicative of anything.

Our experience in the industry has been that we are incurring losses in the neighbourhood of 10 per cent of total business filed.

[Traduction]

genre d'affermage de créances, c'est-à-dire qu'un compte à recevoir est acheté à risques et à escompte.

Je suis d'avis qu'il est faux de vouloir considérer un escompte comme un intérêt annuel ou de projeter cet escompte sur une base annuelle. Je ne crois pas qu'il soit plus valable de le faire dans notre cas que dans le cas d'un bénéfice brut au détail ou en gros. Un détaillant peut augmenter ses profits jusqu'à concurrence de 100% et changer de stock deux ou trois fois par année. Si l'on compare cette augmentation de 100% à l'intérêt annuel, on obtiendra des chiffres aussi ridicules que l'intérêt de 1200% que le ministre a cité. D'après moi, cette théorie n'est absolument pas valable. Elle donne une fausse image de la véritable nature de la transaction.

Le président: Vous voulez donc dire que si la transaction est un prêt, il pourrait être opportun de calculer l'intérêt sur une base annuelle?

M. Thiemer: Oui.

Le président: Mais vous dites qu'il ne s'agit pas d'un prêt. En fait, je suis surpris que vous n'ayez pas cité le rapport que ce Comité a fait au sujet du bill C-16 qui traitait précisément de cette question. Si vous vous souvenez, le bill C-16 prévoyait que les transactions de cette nature soient considérées comme des prêts aux fins de la définition d'un prêt, contenue dans ce projet de loi. Mais vous vous rappelez peut-être que nous l'avons rejeté. Je suis surpris que vous n'ayez pas cité ce rapport.

M. Thiemer: J'allais justement le faire. J'ai même un extrait des preuves soumises au Comité au sujet du bill C-16.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Mais vous n'avez pas de citation du rapport de ce Comité?

M. Thiemer: Non.

Monsieur Guss et le ministre ont également discuté de notre facteur perte et ont même essayé de dire qu'il était très bas et ne justifiait pas le genre d'escompte que nous exigeons à l'achat d'un remboursement d'impôt. Il s'est fondé sur une étude faite en Alberta où l'on a déterminé que sur 21,000 déclarations d'impôt pour lesquelles une cession de droit au remboursement a été consenti, seulement 1,400 avaient représenté une perte quelconque. Il n'a pas donné le pourcentage des pertes réelles sur ces comptes, mais je dirais que puisque cette étude avait été entreprise en juin, et qu'elle n'était basée que sur les remboursements d'impôt sur le revenu qui avaient été effectivement renvoyés à cette date, elle ne tenait donc pas compte du fait qu'un pourcentage élevé ou qu'une certaine proportion du total des activités de ces escompteurs aurait encore été en suspens, et qu'un très grand nombre de remboursements dus auraient été envoyés sous peu, ou que les déclarations n'auraient pas du tout donné lieu à des remboursements. Je ne pense pas que les statistiques que le ministre a données expliquent quoi que ce soit.

D'après notre expérience, nous subissons des pertes se situant à environ 10% de l'ensemble de nos activités.

[Text]

Senator Connolly (Ottawa West): Can you explain the basis of those losses?

Mr. Thiemer: The losses would occur for a number of reasons. The primary reason is income tax arrears or a debit balance to the taxpayer's account because of arrears from another year. We have no way of verifying that an account is clear with the income tax department. When we buy the return, we buy it at risk, and if that situation exists, the debit balance is deducted from the refund that we filed for.

Senator Connolly (Ottawa West): I can understand that. Do you never ask the taxpayer for previous years' returns?

Mr. Thiemer: Very few of the taxpayers would actually keep records from the previous year.

Senator Connolly (Ottawa West): You do not ask for them?

Mr. Thiemer: We do ask for them, and if they are able to produce them and satisfy us that there is no balance owing, then they would qualify for a higher payment from us.

Senator Connolly (Ottawa West): But you do inquire, on each application for a discounted assignment, if there are any arrears from previous years.

Mr. Thiemer: We inquire, but we have no guarantee that the taxpayer is telling us the truth; in fact, in a large number of cases he is not.

Senator Laird: Do you ever get a credit report on any of your clients?

Mr. Thiemer: No, we do not deal in credit and we do not take credit references of our customers.

Senator Laird: It might disclose what type of individual you are dealing with.

Mr. Thiemer: If we were dealing with a normal credit-type transaction that might help.

Senator Laird: Even in your transactions, such a report would perhaps reveal whether or not he is likely to be telling you the truth.

Mr. Thiemer: I do not think it would be of any benefit to us in that we have no recourse against a taxpayer if there is a deficiency in his return. We are not dealing with the credit or the credit worthiness of the individual.

Senator Laird: You just take his word, and that is it. You run the risk.

The Chairman: Once they buy the right, they buy the risks.

Mr. Thiemer: This is the essence of the business.

Senator Buckwold: Do you ever make partial payments and say to a fellow, "Look, you are entitled to a refund of \$100, but at the moment, because there may be a problem, we are only going to give you \$50, and when it comes in we will give you the balance"?

[Traduction]

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Pourriez-vous nous dire comment s'expliquent ces pertes?

M. Thiemer: Elles se présentent pour un certain nombre de raisons. La plus importante tient aux arriérés d'impôt sur le revenu, ou à un solde débiteur au compte du contribuable, en raison d'arriérés d'une autre année. Il nous est impossible de vérifier auprès du ministère de l'Impôt sur le revenu si un compte est bien en règle. Lorsque nous achetons la déclaration, nous le faisons à nos propres risques, et si une telle situation existe, le solde débiteur est déduit du remboursement que nous avons présenté.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Je comprends cela. Est-ce que vous ne demandez jamais au contribuable qu'il vous présente ses déclarations des années précédentes?

M. Thiemer: Il y a très peu de contribuables qui gardent de tels documents d'une année à l'autre.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Est-ce que vous ne les leur demandez pas?

M. Thiemer: Oui, et si le contribuable peut nous les présenter et nous convaincre qu'il n'y a aucun solde dû nous pouvons alors lui accorder un montant plus élevé.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Mais vous demandez bien pour chaque demande d'escompte s'il y a des arriérés d'années précédentes?

M. Thiemer: En effet, mais rien ne nous garantit que le contribuable nous dit la vérité; en fait, il ment dans un grand nombre de cas.

Le sénateur Laird: Vous arrive-t-il d'obtenir un rapport de solvabilité sur vos clients?

M. Thiemer: Non, nous ne nous occupons pas de crédit, et nous ne cherchons pas à obtenir de références sur leur statut à cet égard.

Le sénateur Laird: Cela pourrait vous aider à savoir à qui vous avez affaire.

M. Thiemer: Cela pourrait être utile s'il s'agissait d'un normal.

Le sénateur Laird: Même dans vos transactions, un tel rapport révélerait peut-être si votre client vous dit bien la vérité.

M. Thiemer: Je ne pense pas que cela nous serait utile, parce que nous n'avons aucun recours contre un contribuable dont la déclaration contient des irrégularités. Nous ne nous occupons pas de déterminer la solvabilité d'une personne ou de savoir si on peut lui faire confiance à cet égard.

Le sénateur Laird: Vous croyez vos clients sur parole, c'est tout. Vous prenez le risque.

Le président: En achetant le droit, ils achètent les risques.

M. Thiemer: C'est l'essence même de nos activités.

Le sénateur Buckwold: Vous arrive-t-il jamais de faire des versements partiels, de dire à l'un de vos clients qu'il a droit à un remboursement de \$100, mais que pour le moment, vous lui en donnez seulement \$50 parce qu'il peut y avoir des problè-

[Text]

Mr. Thiemer: In very rare instances do we do that; it is an extremely rare practice.

Senator Cook: How do you deal with dependents? When a man claims he is married, with three children, and it turns out he is single, how do you handle that?

Mr. Thiemer: We require identification of that sort of thing. If he is claiming children as dependents, he would get a slip for his family allowance benefit, which would have to be included on his return. We attempt to verify that information as much as possible.

Senator McIlraith: Mr. Chairman, I wonder if it would be helpful to us if we had this form of assignment that is used, if they have a copy of it available? Would it be useful if the committee had it as evidence?

The Chairman: Is there a standard form?

Mr. Thiemer: There is a standard form.

The Chairman: Could we have a copy of it?

Mr. Thiemer: Yes.

The Chairman: You can leave it with us, can you?

Mr. Thiemer: I can leave it with the committee.

Senator Connolly (Ottawa West): While that is being produced, could I ask what percentage of the discount business you and your associates do throughout Canada? Do you know?

Mr. Thiemer: Speaking on behalf of the group represented here, I would suggest it is in the neighbourhood of 60 per cent.

Senator Connolly (Ottawa West): How is the other 40 per cent made up?

Mr. Thiemer: It would be made up of groups very similar to ourselves.

Senator Connolly (Ottawa West): You are incorporated, I take it?

Mr. Thiemer: Yes.

Senator Connolly (Ottawa West): All of your associates here represent incorporated groups?

Mr. Thiemer: Yes.

Senator Connolly (Ottawa West): Incorporated provincially in various provinces?

Mr. Thiemer: Yes.

Senator Connolly (Ottawa West): Are the other 40 per cent that you talk about incorporated?

Mr. Thiemer: I believe most of them would be incorporated companies, yes.

Senator Buckwold: Do you have to prepare the tax returns of your clients in getting refunds?

Mr. Thiemer: Yes, we do.

Senator Buckwold: What percentage of them?

[Traduction]

mes et que vous lui donnerez le reste lorsque le remboursement vous parviendra?

M. Thiemer: Cela arrive extrêmement rarement.

Le sénateur Cook: Que faites-vous lorsqu'il y a des personnes à charge, lorsqu'un homme prétend être marié et avoir trois enfants alors qu'en fait il est célibataire?

M. Thiemer: Nous demandons des pièces d'identité pour vérifier ce genre de choses. Si cet homme dit qu'il a des enfants à charge, il doit joindre son feuillet d'allocations familiales à sa déclaration. Nous essayons de vérifier ces renseignements, dans la mesure du possible.

Le sénateur McIlraith: Monsieur le président, je me demande s'il serait bon d'avoir la formule de demande qu'ils utilisent, s'ils en ont un exemplaire? Serait-ce utile au Comité de l'examiner comme preuve?

Le président: Avez-vous une formule normalisée?

M. Thiemer: Oui.

Le président: Pourrions-nous en avoir un exemplaire?

M. Thiemer: Oui.

Le président: Pouvez-vous nous la laisser?

M. Thiemer: Oui, je la confie au Comité.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Pendant qu'on prépare ce document, puis-je demander quel pourcentage d'activités d'escompte vous représentez ainsi que vos associés? Le savez-vous?

M. Thiemer: Pour ce qui est du groupe représenté ici, je dirais environ 60%.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Qu'en est-il des 40% restants?

M. Thiemer: Il y a sans doute des groupes très semblables aux nôtres.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Vous êtes constitués en société d'après ce que je crois savoir, n'est-ce pas?

M. Thiemer: Oui.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Tous ces membres représentent des groupes constitués en sociétés, n'est-ce pas?

M. Thiemer: Oui.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Ils sont constitués en sociétés en vertu des lois des provinces, dans différentes provinces, n'est-ce pas?

M. Thiemer: Oui.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Les autres 40p. cent dont vous parlez sont-ils aussi constitués en sociétés?

M. Thiemer: La plupart d'entre eux, oui, je crois.

Le sénateur Buckwold: Devez-vous préparer les déclarations d'impôts de vos clients pour obtenir des remboursements?

M. Thiemer: Oui.

Le sénateur Buckwold: Quel pourcentage d'entre eux?

[Text]

Mr. Thiemer: All of them.

Senator Buckwold: Under this bill, what would keep you from establishing—in effect, giving you a loophole, I think—a separate little company to prepare the tax returns? Instead of H. & R. Block you could have somebody else; you just send the clients to them to prepare the tax returns, charge whatever you want for the preparation and then they would come back to you.

Mr. Thiemer: I do not think we would be too interested in trying to circumvent the law in that way.

Senator Buckwold: I have the feeling that there will be all kinds of ways of circumventing the legislation.

Senator Laird: They would become associated companies under the Income Tax Act.

Senator Connolly (Ottawa West): You might not do it yourselves.

Senator Buckwold: Is this likely to happen?

Mr. Thiemer: No. I think there would be a non-arm's length relationship between the two companies. I think the two companies would in fact be looked at as one business, and the one business itself would be in violation of the act. That is my personal feeling. I know that I wouldn't want to try that.

Senator Buckwold: Not you, but you watch what goes on.

Mr. Thiemer: That may be done in a limited number of cases.

Senator Buckwold: You are providing the services for preparing the income tax returns?

Mr. Thiemer: Yes.

Senator Buckwold: We have heard that it usually takes a few minutes for you to do that. Is it that simple?

Mr. Thiemer: No, it is not that simple at all.

The Chairman: Honourable senators, I have been looking at this form of assignment and bill of sale, which relates to Alberta. I see in here a paragraph under the heading of "Down Payment". We will come to that in a moment. Certain items are enumerated, the fourth of which is, "Formularized annual percentage discount rate." What is the difference between that and the language used in Schedule I, paragraph E, "The Discount Rate as an Annual Rate"?

Mr. Thiemer: There is basically no difference. This is something that is required under the Alberta legislation.

The Chairman: So you find it necessary, in the conduct of your business, to provide in your form of assignment for what I could call the discount rate as an annual rate?

Mr. Thiemer: No, we do not find it necessary. The only reason it is necessary in the province of Alberta is that it is required under the Alberta legislation. I believe that is the only province in Canada where that is used, with the exception of Nova Scotia, which also requires it.

[Traduction]

M. Thiemer: Tous.

Le sénateur Buckwold: D'après ce projet de loi, qu'est-ce qui vous empêcherait de créer une petite société séparée pour préparer les déclarations d'impôts, ce qui en fait vous accorderait une échappatoire? Il pourrait y avoir une entreprise autre que H. & R. Block vous lui enverriez vos clients pour la préparation des déclarations d'impôts, en fixant vous-même le prix de l'opération, et ensuite ils, s'adressaient à vous à nouveau.

M. Thiemer: Je ne pense pas que nous soyons très intéressés à essayer de contourner ainsi la loi.

Le sénateur Buckwold: J'ai le sentiment qu'il y aura toutes sortes de manières de contourner cette mesure législative.

Le sénateur Laird: Il s'agirait alors de sociétés associées aux termes de la Loi de l'impôt sur le revenu.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Vous pourriez peut-être ne pas le faire vous même.

Le sénateur Buckwold: Est-ce que cela risque de se produire?

M. Thiemer: Non. Je pense qu'il y aurait une relation avec liens de dépendance entre les deux sociétés. Elles seraient en fait considérées comme une seule entreprise qui, en tant qu'entité serait en infraction par rapport à la loi. C'est mon opinion personnelle. Je sais que je ne voudrais pas du tout essayer de faire une telle chose.

Le sénateur Buckwold: Pas vous, mais d'autres sûrement!

M. Thiemer: Cela peut se faire dans un nombre limité de cas.

Le sénateur Buckwold: Vous assurez la préparation des déclarations d'impôt sur le revenu?

M. Thiemer: Oui.

Le sénateur Buckwold: Nous avons entendu dire que cela vous prend en général quelques minutes. Est-ce si facile?

M. Thiemer: Non, ce n'est pas simple du tout.

Le président: Honorables sénateurs, j'ai examiné cette formule de cession et cette lettre de vente, pour l'Alberta. Je vois là un paragraphe sous la rubrique « Paiement comptant »; nous y reviendrons dans un instant. Certains éléments sont énumérés, le quatrième étant « formule du taux d'escompte du pourcentage annuel ». Quelle est la différence entre cela et les termes utilisés au paragraphe E de l'Annexe I, « Taux d'escompte comme taux annuel »?

M. Thiemer: Fondamentalement, il n'y en a pas. C'est parfois exigé d'après les lois de l'Alberta.

Le président: Vous jugez donc nécessaire dans la conduite de votre entreprise de prévoir dans votre formulaire de cession ce que je pourrais appeler le taux d'escompte exprimé en taux annuel?

M. Thiemer: Non. Nous ne l'estimons pas nécessaire. La seule raison pour laquelle cela est nécessaire dans la province d'Alberta, c'est que la loi albertaine l'exige. Je crois que c'est la seule province du Canada où l'on s'en sert, à l'exception de la Nouvelle-Écosse.

[Text]

The Chairman: Having had that experience in dealing with Alberta, I suppose if this bill became law, while you might not like paragraph E to be in the schedule you have some familiarity with it?

Mr. Thiemer: When I was commenting on that particular provision of the bill, the point I was making was that I thought it was a meaningless formula. I was not trying to suggest that it is something we could not live with.

The Chairman: You can live with it, but it is meaningless?

Mr. Thiemer: It is a meaningless operation, as far as I am concerned. It certainly would not affect our business in any way.

The Chairman: Could you tell us why you are opposed to this bill? Is your first reason the fact that the 15 per cent which is provided for the discounter to pay all charges and to provide a profit is not adequate?

Mr. Thiemer: No, it is not adequate. The 15 per cent limitation would be prohibitive. There is no way we could operate economically on 15 per cent. We would probably be facing a 10 per cent to 20 per cent loss position right off the top.

The Chairman: Do you operate in Alberta?

Mr. Thiemer: Yes. There is no limitation on the discount in Alberta.

The Chairman: No limitation?

Mr. Thiemer: No.

The Chairman: Is there an area where it could in law be regarded as unwarranted or unconscionable?

Mr. Thiemer: I believe so. I think most of the provinces have unconscionable transaction legislation that probably would be used in the case of excessive discount.

Senator Connolly (Ottawa West): Where is the limitation set in provincial legislation?

Mr. Thiemer: In the legislation of Alberta and Nova Scotia there is no limitation.

Senator Connolly (Ottawa West): What is the legislation elsewhere?

Mr. Thiemer: In British Columbia the limitation is 15 per cent.

Senator Connolly (Ottawa West): Do you operate there?

Mr. Thiemer: No. There are two companies operating there, but they are both challenging the validity of the legislation.

Senator Buckwold: Saskatchewan has five per cent, which has virtually eliminated them.

Mr. Thiemer: Yes.

Senator Buckwold: There is no overt discounting operation that I know of.

[Traduction]

Le président: Ayant eu cette expérience avec l'Alberta, je suppose que si ce bill était adopté, même si vous n'aimiez pas que le paragraphe E se trouve dans l'annexe, vous le connaissez au moins.

M. Thiemer: Dans les commentaires que je faisais sur cette disposition particulière du bill, je voulais souligner que la formule n'avait pas de sens. Je n'essaie pas de prétendre qu'il s'agit d'une chose à laquelle nous ne pourrions pas nous habituer.

Le président: Vous pouvez vous y habituer, mais cela est vide de sens?

M. Thiemer: En ce qui nous concerne, il s'agit d'une opération vide de sens. Cela ne toucherait certes pas notre entreprise d'aucune façon.

Le président: Pourriez-vous nous dire pourquoi vous vous opposez à ce bill? Votre première raison n'est-elle pas le fait que le 15 p. cent prévu pour l'escompteur afin de payer tous les frais et de réaliser un bénéfice, est insuffisant?

M. Thiemer: Non, il n'est pas insuffisant. La limite de 15 p. cent serait prohibitive. Il nous serait impossible de réaliser des bénéfices avec ce 15 p. cent. Nous ferions probablement face à une perte de 10 à 20 p. cent.

Le président: Faites-vous affaire en Alberta?

M. Thiemer: Oui. Il n'y a aucune limite sur l'escompte en Alberta.

Le président: Aucune limite?

M. Thiemer: Non.

Le président: Y a-t-il un domaine où il pourrait de par la loi être considéré comme étant injustifié ou déraisonnable?

M. Thiemer: Je crois que oui. Je crois que la plupart des provinces ont des mesures législatives concernant les transactions déraisonnables auxquelles on pourrait probablement recourir dans le cas d'un escompte excessif.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Quelle est la limite fixée dans la loi provinciale?

M. Thiemer: Dans les lois de l'Alberta et de la Nouvelle-Écosse, il n'y a aucune limite.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Et ailleurs?

M. Thiemer: En Colombie-Britannique, la limite est de 15 p. cent.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Y faites-vous affaire?

M. Thiemer: Non. Deux sociétés y font affaire, mais elles contestent également la validité de la loi.

Le sénateur Buckwold: La Saskatchewan a une limite de 5 p. cent ce qui les a presque éliminées du marché.

M. Thiemer: Oui.

Le sénateur Buckwold: Je ne suis au courant d'aucune opération d'escompte manifeste.

[Text]

Mr. Thiemer: Manitoba also has a five per cent limitation. There are two discounters operating there and they are both challenging the law.

Senator Connolly (Ottawa West): If you had to write subclause (1) of clause 3, what would you say the rate should be?

Mr. Thiemer: I would not want to say what the rate should be. What I can say, though, is that three years ago in British Columbia we were faced with a similar regulation under a municipal bylaw which would attempt to limit the discount to 15 per cent. We had a firm of chartered accountants do an analysis of the records of all the companies that were at that time active in Vancouver. They did a composite pro forma of the business done, the breakdown of discount, expenses and net profit, and they determined that at an average purchase price of 59 per cent we were realizing an average profit of 12 per cent.

Senator Connolly (Ottawa West): Would you say that again?

Mr. Thiemer: They determined that the average purchase price at that time against the full value of the return was 59.63 per cent of the return; the average bad debt was 10.58 per cent, which left a gross margin of 29.79 per cent; the expenses were 22.45 per cent, which left a net operating income of 7.34 per cent against the total business. In addition to that 7.34 per cent, there was another 5.28 per cent in additional income in the form of overages on the refunds, which brought the net income up to 12.62 per cent. That was based on a 59 or 60 per cent average pay out against the full value of the return.

Senator Cook: Are you saying that on your average turnover of cash every time you have a certain amount of cash outlay? Are you saying that you make a rate of only 12 per cent?

Mr. Thiemer: I would suggest that it would be an average of 12 per cent over the interest, which would be against the total volume of business, as opposed to the actual cash outlay.

Senator Buckwold: Mr. Chairman, I am interested in that item of overages. You indicated that there is a substantial amount coming back to the discounters in the way of overages. That would mean, I suppose, that the rebate would be larger than had been expected?

Mr. Thiemer: That is correct.

Senator Buckwold: Would you have, then, to find the man and return his money to him?

Mr. Thiemer: Bill C-46 provides that we either return it to him or refund it to National Revenue to the credit of his account. Our loss on that basis would be approximately 10 per cent of gross income.

The Chairman: If the refund that you actually receive turns out to be more than was calculated by the taxpayer and by you in the preparation of his return, that excess would be for your account, would it?

[Traduction]

M. Thiemer: Le Manitoba a également une limite de 5 p. cent. Les deux escompteurs qui y font affaire contestent la loi.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Si vous deviez rédiger le paragraphe (1) de l'article 3? Quel devrait être le taux?

M. Thiemer: Je ne voudrais pas dire quel devrait être le taux. Ce que je peux dire, toutefois, c'est qu'il y a trois ans, en Colombie-Britannique nous avons dû faire face à un règlement municipal semblable qui tentait de limiter l'escompte à 15 p. cent. Nous avons alors fait faire par une société de comptables agréés une analyse des dossiers de toutes les sociétés qui faisaient affaire à Vancouver. Après avoir procédé à une analyse type du marché des affaires, à une ventilation de l'escompte, des dépenses ainsi que du profit net, ils ont constaté que pour un achat moyen de 59 p. cent, le profit moyen s'élevait à 12 p. cent.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Auriez-vous l'obligance de répéter?

M. Thiemer: Ils ont constaté que le prix d'achat moyen à l'égard de la valeur entière de la déclaration correspondait à 59.63 p. cent. La moyenne des créances irrécouvrables était de 10.58 p. cent ce qui laissait une marge brute de 29.79 p. cent; les dépenses se chiffraient à 22.45 p. cent, ce qui laissait un revenu d'exploitation net de 7.34 p. cent pour l'entreprise entière. En plus de ce 7.34 p. cent, il y avait 5.28 autres p. cent en revenus supplémentaires sous forme d'excédents sur le remboursement, ce qui portait le revenu net à 12.62 p. cent. Cela était fondé sur un débours moyen de 59 ou 60 p. cent par rapport à la valeur intégrale de la déclaration.

Le sénateur Cook: Voulez-vous dire que sur votre chiffre d'affaire moyen, vous avez toutes les fois certains débours de caisse, et que vous ne réalisez que 12 p. cent?

M. Thiemer: Je dirais qu'il s'agit d'une moyenne de 12 p. cent en sus de l'intérêt, c'est-à-dire par rapport au chiffre d'affaires total, par opposition aux débours réels de caisse.

Le sénateur Buckwold: Monsieur le président, je m'intéresse à cette question des excédents: vous avez mentionné qu'il y a un montant appréciable qui revient aux escompteurs sous forme d'excédents. Cela voudrait dire, je suppose, que l'escompte serait plus important que le montant qui avait été prévu?

M. Thiemer: C'est exact.

Le sénateur Buckwold: Il vous faudrait alors trouver la personne et lui rembourser ce montant?

M. Thiemer: Le Bill C-46 nous oblige de lui remettre cet argent ou de rembourser le ministère du Revenu au crédit de son compte. Notre perte serait alors d'environ 10 p. cent du revenu brut.

Le président: Si le remboursement que vous recevez vraiment s'avère plus élevé que celui qui a été calculé par le contribuable et par vous lorsque vous avez établi sa déclaration, ce surplus serait-il crédité à votre compte?

[Text]

Mr. Thiemer: No, it is for the taxpayer's account.

The Chairman: Do you pay it to him?

Mr. Thiemer: Under this legislation we would be required to return it.

Senator Cook: Under the legislation, but not now.

Mr. Thiemer: That is right.

The Chairman: My question referred to now.

Mr. Thiemer: No; at the present time, no, we do not.

Senator Buckwold: Now it reduces your losses.

Senator Connolly (Ottawa West): Does it come to you with the assignment document which has been given to the chairman?

Mr. Thiemer: Yes.

Senator Connolly (Ottawa West): And you are entitled to it?

Mr. Thiemer: Yes.

Senator Cook: As a bonus.

Senator Connolly (Ottawa West): Do I understand from the figures which you have quoted to us here for the B.C. tax discounter exchange that what you require is an allowable discount, if you are going to produce this result, of approximately 30 per cent?

Mr. Thiemer: I would suggest that to break even we would need something in that range.

The Chairman: Mr. Thiemer reading this form of assignment, it says:

I understand that the amount received from the Receiver General in respect of the income tax refund may be greater than the amount calculated by the purchaser by reason of the application of the general averaging provision or any other provisions to my income tax return and by reason of the payment of interest by the Department of National Revenue, and I understand and agree that in that event the purchaser shall retain the entire amount received from the Receiver General for Canada in respect of the income tax refund.

So, if this is an operating document at this time, any excess over the amount on which you calculated your purchase price comes to you?

Mr. Thiemer: Yes.

The Chairman: And you keep it?

Mr. Thiemer: At this time.

Senator Buckwold: But not under the new law?

Mr. Thiemer: No.

Senator Connolly (Ottawa West): You also under the new law have a problem if the taxpayer cannot be found.

[Traduction]

M. Thiemer: Non, il serait crédité au compte du contribuable.

Le président: Lui remettez-vous cette somme?

M. Thiemer: Aux termes de la présente loi, nous devrions la lui rembourser.

Le sénateur Cook: Aux termes de la loi, mais pas maintenant.

M. Thiemer: C'est exact.

Le président: Ma question se reporte à maintenant.

M. Thiemer: Non; à l'heure actuelle, nous ne le remboursons pas.

Le sénateur Buckwold: Cela réduit donc vos pertes.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Vous remet-il l'avis de cession qui a été remis au président?

M. Thiemer: Oui.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Et vous y avez droit?

M. Thiemer: Oui.

Le sénateur Cook: En tant que bonus.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): D'après ce que je comprends des chiffres que vous nous avez cités ici en ce qui concerne l'escompteur fiscal de la Colombie-Britannique, ce que vous exigez c'est un escompte admissible si vous devez en arriver à ce résultat d'environ 30 p. cent.

M. Thiemer: Je dirais que pour atteindre le seuil de rentabilité, nous aurions besoin de quelque chose du genre.

Le président: Monsieur Thiemer, ce formulaire de cession se lit comme suit:

J'ai pris note que le montant reçu du Receveur général en ce qui concerne le remboursement d'impôt sur le revenu peut être supérieur au montant calculé par l'acheteur en raison de l'application de la disposition générale d'étalement ou de toute autre disposition relatives à ma déclaration d'impôt et en raison du paiement de l'intérêt par le Ministère du Revenu national; je conviens et accepte que dans ce cas, l'acheteur doit toucher le montant intégral reçu du Receveur Général du Canada en ce qui concerne le remboursement d'impôt.

Donc, si ce document est en vigueur à l'heure actuelle, tout surplus du montant que vous avez calculé vous revient.

M. Thiemer: Oui.

Le président: Et vous le gardez?

M. Thiemer: A l'heure actuelle, oui.

Le sénateur Buckwold: Mais non pas en vertu de la présente loi.

M. Thiemer: Non.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Vous avez également un problème en vertu de la nouvelle loi, si l'on ne peut trouver le contribuable.

[Text]

Mr. Thiemer: No; the bill requires that we refund it to the taxpayer's credit in his account with Revenue Canada.

Senator Manning: In the light of the experience you have quoted, are you really saying to us that if this bill goes into effect it will eliminate the operation of all discounting firms?

Mr. Thiemer: Absolutely; it totally prohibits us from carrying on business.

The Chairman: But you do not carry on business in British Columbia?

Mr. Thiemer: Not at this time, no.

Senator Manning: But are you telling us that it had that effect in British Columbia?

Mr. Thiemer: Yes.

Senator Manning: And you are saying that it will totally eliminate the discounting firms in Canada?

Mr. Thiemer: As I say, this will be totally prohibitive to the industry and it will totally eliminate the practice of commercial discounting, other than that portion which, perhaps, it will drive underground. In my opinion, in that sense the bill may have that effect and it may create exactly the situation which it is designed to prevent, by putting potential tax sellers in the hands of those from whom it is attempting to protect them. I believe it may have the totally reverse effect in that sense.

Senator Cook: Would you agree with the estimate that it is approximately \$25 million?

Mr. Thiemer: No; I would say it would be between \$5 million and \$7 million.

Senator Cook: \$5 million to \$7 million which you would pay out, do you mean?

Mr. Thiemer: No; that would be gross income, the total value of returns discounted and filed.

Senator Cook: So you are saying that the total amount you would pay out would be between \$3 million and \$4 million, is that correct?

Mr. Thiemer: It would be between \$3 million and \$4 million on actual purchases, and a good deal more than that taking into consideration our overhead and operating expenses.

Senator Cook: No, that is not the point. I am asking you: Would you say that the estimate you would pay out to the taxpayers who discount, in the first instance would be between \$3 million and \$4 million?

Mr. Thiemer: Yes.

Senator Cook: And the gross amount the discounting industry would receive from Revenue Canada would be between \$7 million and \$8 million?

Mr. Thiemer: It would be between \$5 million and \$7 million; this is a rough estimate.

Senator Connolly (Ottawa West): In other words, you are taking 15 per cent off the gross?

Senator Cook: My reference was to what is happening now.

[Traduction]

M. Thiemer: Non; le bill nous oblige de rembourser l'excédent en le portant au crédit du compte du contribuable, auprès de Revenu Canada.

Le sénateur Manning: A la lumière de l'expérience que vous avez citée, entendez-vous vraiment que si ce bill est adopté, il éliminera toutes les maisons d'escomptes.

M. Thiemer: Absolument; il nous empêche de mener nos affaires.

Le président: Mais vous ne faites aucune affaire en Colombie-Britannique?

M. Thiemer: Non, pas à l'heure actuelle.

Le sénateur Manning: Mais nous dites-vous qu'il a eu cet effet en Colombie-Britannique?

M. Thiemer: Oui.

Le sénateur Manning: Et vous êtes d'avis qu'il éliminera toutes les maisons d'escomptes au Canada?

M. Thiemer: Oui ce bill aura un effet absolument prohibitif pour l'industrie et éliminera l'escompte commercial sans parler de cette partie du bill qui encouragera peut-être les affaires clandestines. A mon avis, le bill peut en ce sens avoir cet effet et créer exactement la situation qu'il essaie d'empêcher, en plaçant les vendeurs d'impôt en puissance entre les mains de ceux contre qui il essaie de les protéger. Je crois que cela peut avoir l'effet tout à fait contraire.

Le sénateur Cook: Estimeriez-vous qu'il s'agit d'un montant d'environ \$25 millions?

M. Thiemer: Non; Je dirais plutôt qu'il s'agit de \$5 à \$7 millions.

Le sénateur Cook: Voulez-vous dire que vous auriez à déboursier \$5 à \$7 millions?

M. Thiemer: Non; Ce serait un revenu brut, une fois que la valeur totale des remboursements a été escomptée et déposée.

Le sénateur Cook: Vous voulez donc dire que le montant total que vous auriez à déboursier varierait entre \$3 et \$4 millions?

M. Thiemer: Il s'agirait de \$3 à \$4 millions sur les achats réels et de montants beaucoup plus élevés si nous tenons compte de nos frais généraux et de nos dépenses d'exploitation.

Le sénateur Cook: Non, il ne s'agit pas de cela; je vous demande: Estimeriez-vous à environ \$3 à \$4 millions le montant que vous auriez à rembourser aux contribuables?

M. Thiemer: Oui.

Le sénateur Cook: Et le montant brut que les escomptes recevraient de Revenu Canada serait d'environ \$7 à \$8 millions?

M. Thiemer: Ce serait entre \$5 et \$7 millions; c'est un chiffre approximatif.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): En d'autres termes, vous déduisez 15p. cent du montant brut?

Le sénateur Cook: Je faisais allusion à ce qui se produit maintenant.

[Text]

Senator McIlraith: It is what is happening now, both the amount they receive from Revenue Department and the amount they remit to the taxpayers who use discounters.

Senator Connolly (Ottawa West): Perhaps I had better ask the question: Under the formula provided in this bill, if you had, say, \$5 million as the gross amount involved in the refunds, to compute the amount that would be available to the industry under this legislation you would take 15 per cent of that?

Mr. Thiemer: Yes.

Senator Connolly (Ottawa West): And that would not keep you going?

Mr. Thiemer: Well, to start with, that \$5 million would be an estimated value of the returns, and at a 10 per cent loss rate we would get back \$4,500,000.

Senator Buckwold: What is your present markup, on average, for the industry?

Mr. Thiemer: The average discount to the industry, I believe, would be in the neighbourhood of 40 per cent. With this analysis to which we are referring, done in British Columbia, what was done with the composite figures was that the 85 per cent required minimum payment was superimposed on a set of statistics which we were able to derive from the books of those companies which were analyzed. We came up with an 18 per cent loss of total income if the 85 per cent were, in fact, operative.

Senator Buckwold: To recapitulate, your discount now is 40 per cent, so that you can take off, you say, 10 per cent for losses?

Mr. Thiemer: Yes.

Senator Buckwold: So that brings you down to 30 per cent?

Mr. Thiemer: Yes.

Senator Buckwold: And on the bottom line you said that with the overages you are ending up with approximately a 12 per cent return?

Mr. Thiemer: Yes.

Senator Buckwold: So, on the average, in the case of a man who asks for a \$100 refund, you will make a net profit before taxes of \$12; is that a fair assessment of the industry?

Mr. Thiemer: That is a fair assessment.

Senator Connolly (Ottawa West): At the present time?

Mr. Thiemer: Yes; and that \$12 on a \$100 return, using your example, would probably represent less money than the man would actually have to forgo if he took his return to H. & R. Block and had it prepared. He would be paying from \$15 to \$20 to have that return prepared, and a more complicated return, I believe, would result in an average of around \$50.

[Traduction]

Le sénateur McIlraith: C'est ce qui se produit actuellement, c'est le montant qu'ils reçoivent de Revenu Canada et le montant qu'ils remettent aux contribuables qui utilisent les services d'escompteurs.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Je devrais peut-être poser la question: selon la formule prévue dans le projet de loi, si vous aviez, disons, \$5 millions comme montant brut pour les remboursements, si vous aviez à calculer le montant remis à l'industrie en vertu de cette loi, déduiriez-vous 15p. cent de ce montant?

M. Thiemer: Oui.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Et cela ne vous permettrait pas de continuer en affaires?

M. Thiemer: Eh bien, tout d'abord, ce \$5 millions représenterait une valeur estimative des remboursements et si nous envisageons une perte de 10p. cent, cela reviendrait à \$4,500,000.

Le sénateur Buckwold: Quelle est votre moyenne actuelle de majoration pour l'industrie?

M. Thiemer: Je crois, qu'en moyenne, l'escompte pour l'industrie serait d'environ 40p. cent. Selon l'étude entreprise en Colombie-Britannique, à laquelle nous nous sommes reportés au sujet des chiffres composés, nous avons calculé un impôt superposé sur le paiement minimum requis de 85p. cent, en nous basant sur une série de statistiques que nous avons pu obtenir des livres des sociétés qui ont fait l'objet d'analyse. Nous en sommes arrivés à une perte de 18p. cent du revenu total en prenant pour acquis que 85p. cent était en fait le montant requis.

Le sénateur Buckwold: Pour récapituler, votre escompte est actuellement de 40p. cent, ce qui vous permet, comme vous le dites, de déduire 10p. cent pour les pertes?

M. Thiemer: Oui.

Le sénateur Buckwold: Ce qui revient à 30p. cent?

M. Thiemer: Oui.

Le sénateur Buckwold: Et à la dernière ligne, vous dites qu'en tenant compte des excédents, vos revenus se chiffrent a peu près à 12 p. 100 du remboursement?

M. Thiemer: Oui.

Le sénateur Buckwold: Ainsi en moyenne, dans le cas d'un citoyen qui demande un remboursement de \$100, vous réalisez un profit net de \$12, cela représente-t-il une évaluation juste du pourcentage du chiffre d'affaires de l'industrie?

M. Thiemer: C'est juste.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): À l'heure actuelle?

M. Thiemer: Oui; et si nous reprenons ce \$12 de remboursement sur \$100, pour citer votre exemple, ce montant qu'un contribuable doit déboursier à l'avance, serait probablement plus élevé, s'il avait fait préparer sa déclaration d'impôt par H & R Block. Il aurait à payer de \$15.00 à \$20.00 pour cette déclaration et s'il s'agissait d'une déclaration plus compliquée, je crois que ce serait en moyenne un montant d'environ \$50.

[Text]

Senator Buckwold: But if we refer to the average claim as being \$400, or \$500, rather than \$100, which I used for the sake of simplicity, I do not believe your argument holds water that H.&R. Block would still charge \$15 to \$20 per \$100.

Mr. Thiemer: But I believe that if you take our average return rate and break it down according to how much went for losses, overhead, expenses and the element of preparing the return, which the taxpayer would otherwise have to pay, you would find that we are left with a fairly modest profit on it.

Senator Cook: Did you say you are operating in Quebec?

Mr. Thiemer: Yes.

Senator Cook: I thought that was against the law in Quebec.

Mr. Thiemer: The provincial government in Quebec collects its own returns and, of course, it provides a refund on the provincial taxes if there is an overpayment. However, there is also federal taxation and it is only with respect to federal taxation refunds that we deal in the province of Quebec.

The Chairman: What percentage of your business would be in the area of income tax refunds?

Mr. Thiemer: 100 per cent.

The Chairman: Do you not have any tax refund claims with relation to Canada Pension Plan or unemployment insurance?

Mr. Thiemer: The reference to the Canada Pension Plan and the Unemployment Insurance Act is made because payroll deductions are made at source by the employer. They deduct the Canada Pension and unemployment insurance premiums. When that man calculates the tax return, he also calculates the required Canada Pension Plan contributions and unemployment insurance premiums. At times there can be a small overpayment of Canada Pension Plan contributions or unemployment insurance premiums. These amounts are totally nominal in relation to the size of the tax refund. I think the maximum unemployment insurance overpayment would be approximately \$1, and the maximum overpayment of Canada Pension Plan contributions would probably be around \$5 and could be as high as \$20. These are incidentals to the income tax refund itself.

Senator Connolly (Ottawa West): They are paid with the cheque.

Mr. Thiemer: In the same cheque.

Senator Connolly (Ottawa West): For the sake of argument, let us say that this bill is desirable in your view. What is the limitation of discount that you would suggest be inserted in clause 3 of this bill?

Mr. Thiemer: As I said, I would suggest that we need about a 30 per cent discount to break even.

Senator Connolly (Ottawa West): To make it a viable business, you would require more than 30 per cent?

[Traduction]

Le sénateur Buckwold: Mais s'il s'agit d'une demande de remboursement moyenne de \$400 ou de \$500, plutôt que de \$100, que j'ai utilisé pour simplifier les choses, je ne crois pas que vous puissiez encore affirmer que H & R Block demanderait \$15 à \$20 par \$100.

M. Thiemer: Mais je crois que si vous prenez nos revenus moyens et que vous en fassiez la ventilation selon le montant des pertes, les frais généraux, les dépenses et les frais qu'entraîne la préparation de la déclaration que le contribuable aurait à payer autrement, vous vous rendrez compte que nous ne réalisons qu'un modeste profit.

Le sénateur Cook: Avez-vous dit que vous travaillez au Québec?

M. Thiemer: Oui.

Le sénateur Cook: Je croyais que c'était illégal au Québec.

M. Thiemer: Le gouvernement provincial du Québec exige ses propres déclarations d'impôt et, évidemment, il rembourse les paiements en trop d'impôt provincial, s'il y a lieu. Cependant, il y a aussi l'impôt fédéral et notre travail dans la province de Québec ne consiste qu'à nous occuper des remboursements d'impôt fédéral.

Le président: Quel pourcentage de votre chiffre d'affaires se rapporte au remboursement d'impôt?

M. Thiemer: 100 p. 100.

Le président: Ne vous occupez-vous pas aussi des remboursements d'impôt se rapportant au Régime de pension du Canada ou à l'assurance-chômage?

M. Thiemer: On a mentionné le Régime de pension du Canada et la Loi sur l'assurance-chômage, parce que l'employeur fait les retenues à la source sur les chèques de paie. Il y a des retenues pour le Régime de pension du Canada et pour les primes d'assurance-chômage. Lorsque le contribuable fait sa déclaration d'impôt, il calcule aussi le montant payé pour les cotisations au Régime de pension du Canada et pour les primes d'assurance-chômage. Il y a parfois de légers montants de paiement en trop au Régime de pension du Canada ou aux primes d'assurance-chômage. Ces montants sont tout à fait insignifiants par rapport au remboursement d'impôt. Je crois que le paiement maximal en trop à l'assurance-chômage serait d'environ \$1, et celui des cotisations au Régime de pension du Canada serait probablement d'environ \$5, ou peut-être jusqu'à \$20. Ces montants sont sans importance par rapport aux remboursements d'impôt.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Ils sont inclus dans le montant du chèque.

M. Thiemer: Dans le même chèque.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Pour les besoins de la cause, disons que ce projet de loi est souhaitable à votre point de vue. Quelle limite d'escompte proposeriez-vous à l'article 3 de ce projet de loi?

M. Thiemer: Comme je l'ai dit, il nous faudrait environ 30p. cent d'escompte pour atteindre seuil de rentabilité.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Vous faudrait-il plus de 30p. cent pour que ce soit rentable?

[Text]

Mr. Thiemer: Yes. I would also suggest that the type of legislation currently in force in Alberta, whereby the discount is not limited but the discounter is required to be licensed, bonded, registered with the province and give full disclosure to the province, would be a more effective way of dealing with it.

In those cases of excessive discount—and I am sure there are abuses in the industry, as there are in every industry—I believe that can be dealt with adequately by the provincial consumer protection legislation. Some of the provincial legislation in that field is very strong, particularly in the provinces of British Columbia and Manitoba.

Senator Connolly (Ottawa West): Are you a lawyer?

Mr. Thiemer: No, I am not.

Senator Cook: Do you turn down many applications?

Mr. Thiemer: A few, but not too many.

Senator Cook: On what grounds?

Mr. Thiemer: We turn down an application if we are satisfied that the individual is not telling us the truth about his income; we turn down applications if he has absolutely no identification; and, of course, we turn down applications if we find a man is trying to negotiate a counterfeit T-4 slip, or something of that nature. Applications are turned down for these reasons.

Senator Connolly (Ottawa West): Did you tell us what the average discount is throughout the industry?

Mr. Thiemer: I suggested in the neighbourhood of 40 per cent.

The Chairman: What percentage of your clients would be students, and what percentage would be other types, such as seasonal workers?

Mr. Thiemer: There are very few students. A large percentage would be seasonal workers, and a large percentage would be young, single men in the age bracket of 18 to 30. A great deal of these are transients, and as a matter of lifestyle, they work in odd places across Canada. When the time comes to file an income tax return, they find the discounter to be an alternative to doing it themselves. The discounter is willing to write to all their employers, collect information, put it together and advance money to them. These are the type of people we deal with.

In the western provinces we deal with miners and loggers, particularly loggers, and people employed in the primary industry who have been out of work for two or three months during the winter. They normally need a little extra money to help get them over the winter.

Senator Cook: What happens if a fellow applies to you and says he has been casually employed by company X, but it turns out he has been employed by another company as well?

[Traduction]

M. Thiemer: Oui. Je dirais aussi qu'il serait beaucoup plus efficace d'adopter le genre de loi actuellement en vigueur en Alberta, où il n'existe pas de limite d'escompte mais où l'escompteur doit avoir un permis, détenir un cautionnement et être enregistré au gouvernement provincial auquel il doit tout divulguer.

Dans les cas d'escompte excessif—et je suis certain qu'il y a des abus dans cette industrie, comme dans toutes les autres—je crois que ces problèmes pourraient être résolus de façon satisfaisante par la loi provinciale sur la protection du consommateur. Certaines des lois provinciales dans ce secteur sont très strictes, particulièrement dans les provinces de la Colombie-Britannique et du Manitoba.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Êtes-vous avocat?

M. Thiemer: Non, je ne le suis pas.

Le sénateur Cook: Refusez-vous beaucoup de demandes?

M. Thiemer: Quelques-unes, mais pas beaucoup.

Le sénateur Cook: Pour quels motifs?

M. Thiemer: Nous refusons une demande lorsque nous croyons que la personne ne nous dit pas la vérité en ce qui concerne son revenu. Nous refusons sa demande si elle n'a aucune identification et évidemment, nous refusons aussi si nous découvrons qu'une personne essaie d'utiliser une formule T4 contrefaite, ou autre chose de ce genre. Ce sont les motifs pour lesquels nous refusons des demandes.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Avez-vous mentionné le taux moyen d'escompte de toute l'industrie?

M. Thiemer: J'ai mentionné environ 40 p. cent.

Le président: Quelle est la proportion de vos clients qui sont étudiants, par rapport aux autres catégories comme les travailleurs saisonniers?

M. Thiemer: Il y a très peu d'étudiants. Nous avons un bon nombre de travailleurs saisonniers ainsi qu'une assez forte proportion d'hommes jeunes, célibataires, de 18 à 30 ans. Un grand nombre d'entre eux ne sont que de passage, et travaillent à différents endroits dans tout le Canada. Lorsqu'arrive le moment de faire la déclaration d'impôt, ils préfèrent s'en remettre à l'escompteur plutôt que de le faire eux-mêmes. L'escompteur est prêt à écrire à tous ses employeurs, à recueillir les renseignements, à les rassembler et à lui rembourser l'argent à l'avance. C'est le genre de personnes avec qui nous faisons affaire.

Dans les provinces de l'Ouest, nous faisons affaires avec les mineurs et les bûcherons, particulièrement les bûcherons, et les personnes employées dans les industries de base, qui ont été en chômage pendant deux ou trois mois durant l'hiver. Elles ont normalement besoin d'un peu d'argent supplémentaire pour survivre jusqu'à la fin de l'hiver.

Le sénateur Cook: Qu'arrive-t-il si quelqu'un se présente à vous et vous dit qu'il a été employé temporairement par la société X, mais par la suite vous découvrez qu'il a aussi été employé par une autre société?

[Text]

Mr. Thiemer: In a lot of cases we lose money for that very reason. That is another contributing factor to our loss rate. This is what we call "undisclosed income." This is something that is impossible to verify. If a man comes in with two T-4 slips and says that this is the sum total of his income, there is no way of verifying this. Often he has worked for other companies. We lose money through the direct reassessment, for which we are liable.

Senator Cook: He might go to two discounters.

Mr. Thiemer: In some cases we have discovered he has gone to as many as five discounters.

Senator Buckwold: I understand that the industry does about \$5 million gross per annum. If the average claim is approximately \$400, it would mean that the industry serves approximately 12,500 clients. In the overall picture, that is not a lot. May I come to a general question which you may find disturbing? Why should your industry exist?

Mr. Thiemer: Because I think it satisfies a need and fulfills a vacuum in the credit industry. It gets money to the sector of the credit market that would not otherwise have access to it. I think we serve a legitimate—

Senator Buckwold: In Saskatchewan there are no tax discounters. There does not seem to be any great demand for them. Life goes on.

Mr. Thiemer: A lot of the people living in Saskatchewan wishing to avail themselves of that service travel as far as Winnipeg or Edmonton in order to sell their taxes.

Senator Buckwold: I doubt that they would go to that expense.

The Chairman: Is there anything else you wish to add?

Mr. Thiemer: There are a couple of things. First of all, as I said, the bill would be prohibitive. It would effectively force the legitimate and responsible operator out of business. It would also create a hardship to those people employed in the industry. There are two or three hundred people who would be put out of work if this bill were passed. That would be an unfortunate situation.

I believe it would also be a hardship to the people who use our service. To those people, even though they are few in number, it is a valuable service. The number of complaints registered from those people over the past seven years can be counted on two hands. This fact speaks for itself.

It would deprive those people wishing to use our service of a source of money to which they are entitled. It would also deny them their right to deal with their personal property as they see fit, and that would be an unfortunate situation.

If this bill were passed, one possible consequence is that, by driving the legitimate and responsible operator out of business, it could force those people seeking a discount into the hands of those people this bill purports to prevent operating.

[Traduction]

M. Thiemer: Dans bien des cas nous perdons de l'argent, justement pour cette raison. C'est un autre facteur qui contribue à notre taux de perte. C'est ce que nous appelons le «revenu non divulgué». C'est une chose impossible à vérifier. Si un homme se présente avec deux formules T4 et dit que cette somme représente le montant total de son revenu, il n'y a aucune possibilité de vérifier. Il arrive souvent qu'il a travaillé pour d'autres sociétés. Nous perdons de l'argent par la réévaluation directe, pour laquelle nous sommes tenus responsables.

Le sénateur Cook: Il peut faire une demande à deux escompteurs.

M. Thiemer: Nous avons découvert dans certains cas, qu'on avait consulté jusqu'à cinq escompteurs.

Le sénateur Buckwold: Si je comprends bien, l'industrie réalise environ \$5 millions bruts par an. Si la demande de remboursement est en moyenne de \$400 cela veut dire que l'industrie sert environ 12,500 clients. Globalement parlant, cela ne fait pas beaucoup. Puis-je poser une question? Pourquoi votre industrie existe-t-elle?

M. Thiemer: Parce qu'elle répond, je pense, à un besoin et comble un vide dans l'industrie du crédit. Elle amène de l'argent dans un secteur du marché du crédit qui n'y aurait pas accès autrement. Je pense que nous servons une cause légitime...

Le sénateur Buckwold: En Saskatchewan, il n'y a pas d'escompteurs. La demande ne semble pas très forte. On ne s'en porte pas plus mal.

M. Thiemer: Nombre de résidents de la Saskatchewan qui désirent recourir à ce service se rendent jusqu'à Winnipeg ou Edmonton pour céder leur droit à un remboursement à d'impôts.

Le sénateur Buckwold: Je doute fort qu'ils aillent jusque-là.

Le président: Avez-vous d'autres commentaires?

M. Thiemer: Oui, deux choses. Premièrement, comme je l'ai dit, le projet de loi aurait un caractère d'interdiction. Il mettrait l'exploitant légitime d'une entreprise sur le trottoir. Cela créerait également des difficultés aux employés de l'industrie. Deux ou trois cents personnes seraient mises à pied si ce projet de loi était adopté. Ce serait fâcheux.

Je pense que cela créerait également des difficultés à nos clients: pour ces derniers, même s'ils sont peu nombreux, c'est un service appréciable. En effet, on peut compter sur les doigts le nombre de plaintes qu'ils ont pu émettre ces dernières années. Les faits parlent d'eux-mêmes.

Cette loi priverait nos clients éventuels d'un moyen de se procurer de l'argent à laquelle ils ont droit. Ce serait également leur refuser le droit de faire ce qu'ils veulent avec leurs biens, et ce serait une situation regrettable.

Si le projet de loi était adopté, l'une des conséquences possibles en serait que, en contraignant un exploitant légitime à fermer, ceux qui ont besoin d'escompte se trouveraient poussés dans les mains des trafiquants que le projet de loi empêche d'opérer.

[Text]

As I say, the effect of the bill in that sense could be the reverse of what is intended.

I believe the bill was put together on an ad hoc basis. I do not think the 85 per cent rule was based on good criteria, other than what seemed to be reasonable to people who possibly had very little informative input as to what the circumstances and implications are. I believe the whole area could be better served by a serious study of the situation and by having constructive input from the industry. This would possibly bring about a bill that the industry could live with and, at the same time, continue to satisfy the need in the marketplace for this industry.

Senator Connolly (Ottawa West): Was the industry consulted?

Mr. Thiemer: No, the industry was not consulted.

Senator Connolly (Ottawa West): Did you not have any interviews with officials of any department?

Mr. Thiemer: No. We were hoping to be able to appear before the committee of the House of Commons but, as it happened, the bill passed second and third readings in about 25 minutes. So, we really have not had an opportunity until now to address ourselves to this issue.

Senator Connolly (Ottawa West): How long have you been in this business?

Mr. Thiemer: Eight years now.

Senator Connolly (Ottawa West): And what business were you in before?

Mr. Thiemer: I went directly into this business from high school.

Senator Connolly (Ottawa West): Where do you live?

Mr. Thiemer: In the city of Toronto.

Senator Buckwold: How do you finance your operation?

Mr. Thiemer: Through bank loans and money borrowed from private sources, and that sort of thing.

The Chairman: Do you have anything further you wish to say?

Mr. Thiemer: There is one further point I would like to make, Mr. Chairman, and that is that it is an ad hoc bill. I do not think it properly serves the purpose intended. It is not in the best interests of the consumer. It is a prohibitive bill and would force the industry to literally close its doors. I do not think it is a bill regulating the industry, and I think it is important that there should be such a bill. I think it is important that there be something to protect the consumer and prevent abuses while at the same time allowing us to provide a service.

I do not think the bill is of imminent importance at this time. For all intents and purposes, this income tax season is over. The deadline for filing is April 30, and the amount of business that is actually being done right now is minimal.

[Traduction]

Comme je l'ai dit, ce projet de loi pourrait provoquer un effet contraire à celui désiré.

J'imagine qu'il a été préparé pour répondre aux circonstances. Je ne pense pas que la règle des 85 p. cent soit fondée sur de bons critères, en dehors de choses qui ont pu paraître raisonnables à des gens qui probablement étaient très mal informés des circonstances et des conséquences du bill. Je pense qu'on gagnerait à faire une étude approfondie de la situation et à s'assurer la participation constructive de l'industrie. On obtiendrait peut-être un projet de loi dont celle-ci pourrait se contenter tout en continuant à répondre aux besoins qu'on a d'elle sur le marché.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Est-ce que l'industrie a été consultée?

M. Thiemer: Non.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): N'avez-vous pas eu d'entrevue avec des fonctionnaires de certains ministères?

M. Thiemer: Non, nous espérons pouvoir comparaître devant le Comité de la Chambre des communes, mais de la manière dont les choses se sont passées, le projet de loi a franchi les étapes de la deuxième et troisième lectures en l'espace de 25 minutes, ce qui fait que nous n'avons pas jusqu'ici eu l'occasion de traiter la question.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Depuis combien de temps êtes-vous dans ce genre d'entreprise?

M. Thiemer: Cela fait huit ans.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Et dans quel secteur étiez-vous auparavant?

M. Thiemer: Je suis entré directement dans ce secteur à la sortie de l'école secondaire.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Où habitez-vous?

M. Thiemer: A Toronto.

Le sénateur Buckwold: Comment financez-vous votre entreprise?

M. Thiemer: Par l'entremise de prêts bancaires, d'emprunts dans le secteur privé et ainsi de suite.

Le président: Avez-vous d'autres commentaires à ajouter?

M. Thiemer: J'aimerais faire remarquer encore une chose, monsieur le président, c'est qu'il s'agit d'un projet de loi de circonstance. Je ne pense qu'il réponde réellement au but visé. Il ne protège pas les intérêts des consommateurs. C'est un projet de loi à caractère d'interdiction qui force l'industrie à fermer littéralement ses portes. Je ne crois pas qu'il tende à réglementer l'industrie et pourtant, il est important que nous en ayons un. En effet, il faut protéger le consommateur et empêcher les abus tout en nous permettant d'assurer un service.

Je ne considère pas que ce bill présente quelque urgence à l'heure actuelle car, quoi qu'il en soit, l'époque qu'il faut produire les déclarations d'impôt sur le revenu est déjà passée. La date limite est le 30 avril. Et le volume de travail qui se fait

[Text]

There will not really be a need for a bill of this type until next January or February, so there is plenty of time to consider it.

Senator McIlraith: A good point.

The Chairman: Would you be able to make an estimate of how many people in Canada avail themselves of the service of discounters?

Mr. Thiemer: We have determined that it would be about 12,000 in all.

The Chairman: But that is only for your company.

Mr. Thiemer: No, that is the industry as a whole. That, I think, is a reasonably accurate estimate.

The Chairman: But you are not including in that figure the gougers and loan sharks to whom the minister referred earlier?

Mr. Thiemer: I do not know who exactly the minister was referring to. I note he did not back it up with any specific instances of abuse. He may have some. I do not know where the minister gets his figures from.

Senator Connolly (Ottawa West): Have you anything to say about the statement by the minister to the effect that he is under pressure from his opposite numbers at the provincial level for legislation of this kind?

Mr. Thiemer: I would suggest that he probably is under some pressure from the provincial ministers, and I would also suggest that there is a need for some sort of legislation at the federal level regulating this industry. The industry has got to the point now where it needs to be regulated. Up until now, apart from some provincial legislation, it has been operating in a vacuum. I think there is a need for federal legislation in this field.

Senator Cook: Modelled after the Alberta legislation?

Mr. Thiemer: I think the Alberta legislation is good legislation. It is the type of legislation that best serves the purpose.

Senator Cook: You feel it protects the taxpayer?

Mr. Thiemer: I think the provincial consumer protection legislation is sufficient to protect the consumer. I think that provides the consumer with a recourse against the discounter in the event that there are excesses. A lot of the provincial legislation is very strong in that area.

Senator Cook: Under the Alberta legislation, the discounter has to be registered, does he not?

Mr. Thiemer: Yes.

Getting back to the question of whether the minister is under some pressure, I do not know whether the pressure was to introduce precisely this type of legislation. As I have suggested, the provinces of Alberta and Nova Scotia now have in place legislation that does not impose a maximum discount. So, at least those two provinces feel that this bill is not necessarily the best approach to the problem. I am sure there

[Traduction]

actuellement est vraiment très minime. Donc nous n'avons pas réellement besoin d'un projet de loi de ce genre avant janvier ou février prochain, ce qui nous laisse tout notre temps pour l'étudier.

Le sénateur McIlraith: Bonne remarque.

Le président: Pourriez-vous nous donner une idée du nombre de personnes au Canada qui s'adressent à des escompteurs?

M. Thiemer: Ce serait de l'ordre de 12 000 personnes.

Le président: Mais ce chiffre n'est valable que pour votre société.

M. Thiemer: Non, pour l'industrie dans son ensemble. Je pense que c'est un chiffre relativement précis.

Le président: Mais il n'inclut pas les escrocs et usuriers auxquels le ministre faisait allusion tout à l'heure?

M. Thiemer: Je ne vois pas à qui le ministre faisait allusion. Il n'a pas appuyé ses dires d'exemples concrets d'abus. Il en a peut-être. Je ne sais pas non plus d'où il tire ces chiffres.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Avez-vous quelque chose à dire sur la déclaration du ministre qui prétend que l'Opposition, à l'échelon provincial, exerce sur lui des pressions pour qu'il fasse adopter une mesure législative de ce genre?

M. Thiemer: Je dirais que, de fait, les ministres provinciaux exercent probablement des pressions sur lui. Je préconiserais l'adoption d'une loi à l'échelon fédéral pour réglementer cette industrie. Cette dernière est parvenue au point où elle doit l'être. Jusqu'à maintenant, mise à part la législation provinciale, elle a opéré en vase clos. Je pense qu'il est temps qu'il y ait une loi fédérale dans ce domaine.

Le sénateur Cook: Modelée sur la loi de l'Alberta?

M. Thiemer: A mon avis, la loi de l'Alberta est bonne. C'est le genre de mesure qui répond le mieux aux besoins.

Le sénateur Cook: Vous estimez qu'elle protège le contribuable?

M. Thiemer: J'estime, en effet, que la loi provinciale sur la protection du consommateur est suffisante. Elle donne un recours contre l'escompteur en cas d'abus. Une grande partie de la législation provinciale est très catégorique à cet égard.

Le sénateur Cook: Conformément à la loi de l'Alberta, l'escompteur doit être enregistré, n'est-ce pas?

M. Thiemer: Oui.

Pour ce qui est de savoir si le ministre subit des pressions, je ne sais pas si celles-ci ont pour but précisément de faire adopter ce genre de loi. Comme je l'ai dit, les provinces de l'Alberta et de la Nouvelle-Ecosse ont actuellement une loi qui n'impose pas un escompte maximal. Donc, ces deux provinces au moins estiment que le projet de loi n'est pas forcément la meilleure façon d'aborder le problème. Je suis sûr que des

[Text]

has been some pressure brought to bear on the federal government to introduce some form of legislation in this area.

The Chairman: Is there anything else that anyone wishes to add to what has been said?

Mr. William R. Broder, Manager, Ray's Income Tax Services Ltd., Edmonton, Alberta: Mr. Chairman, one point I would like to bring up is that we are required to give a letter of indemnity to the district taxation office requiring that we do pay back assessments, some of which come later on. We may get a cheque at face value for \$400 for which we perhaps paid \$240. On the face of it, that's fine. We have made \$160, less our operating costs. However, we may get a further assessment some time later setting out an amount to be paid as a result of certain information not having been submitted with the return. Under the letter of indemnity, we are required to pay to the Receiver General the amount we received. This is something that happens all the time.

The Chairman: How does the department get your name for the purpose of writing to you on any re-assessment?

Mr. Broder: Our address is on the tax form. The refund cheque and all other information regarding assessment comes to us.

The Chairman: In what capacity is your address on the tax form?

Mr. Thiemer: We include a power of attorney with the return indicating that it has been assigned to us, and our name and address also appears on the income tax return, as well as a mailing address. We also provide the department with a list of our accounts. So, in effect, we register with the department and provide the department with a complete list of our accounts.

The Chairman: So, the department knows at a very early stage that there is a discounter in the picture?

Mr. Thiemer: Yes.

Senator Connolly (Ottawa West): Is that the information that allows the tax department to put the refunds due to discounters at the bottom of the priority list?

Mr. Thiemer: Yes.

Senator Connolly (Ottawa West): The committee was told a year ago, when we were considering Bill C-16, that this in fact was the practice in the department. Can you confirm that?

Mr. Thiemer: That is the practice. The discounter returns are identified by the power of attorney form and the address, and they are set aside. They are given low priority in processing, and they are processed through a special unit that deals strictly with discounter returns. Also, they are subjected to more scrutiny than the average return.

Senator Connolly (Ottawa West): Is that to make sure that there is no further information, or nature?

[Traduction]

pressions ont été exercées auprès du gouvernement fédéral pour qu'il adopte une forme de législation dans ce domaine.

Le président: Quelqu'un a-t-il d'autres commentaires à ajouter?

M. William R. Broder, directeur de la Société Ray's Income Tax Services Ltd, Edmonton (Alberta): Monsieur le président, je voudrais souligner que nous sommes tenus de donner une lettre de cautionnement au bureau de l'impôt du district qui nous demande de rembourser les cotisations, dont certaines nous parviennent plus tard. Nous obtenons par exemple un chèque d'une valeur nominale de \$400 sur lequel nous versons peut-être \$240. De prime abord, cela semble correct. Nous avons gagné \$160 moins nos frais d'exploitation. Cependant, nous pouvons recevoir une autre évaluation un peu plus tard fixant un nouveau montant à verser parce que certains renseignements n'avaient pas été présentés avec la déclaration. Conformément à la lettre de cautionnement, nous sommes tenus de payer au receveur général le montant que nous avons reçu. C'est quelque chose qui se produit tout le temps.

Le président: Comment le ministère obtient-il votre nom pour vous écrire en cas de réévaluation?

M. Broder: Notre adresse se trouve sur la formule de déclaration d'impôt. Le chèque de remboursement et tout autre renseignement concernant la cotisation nous parvient.

Le président: A quel titre votre adresse figure-t-elle sur la formule d'impôt?

M. Thiemer: Nous joignons une procuration à la déclaration indiquant que ce pouvoir nous a été assigné. Nos noms et adresses figurent également sur la formule de déclaration, de même que sur l'adresse. Nous fournissons aussi au ministère la liste de nos comptes. Donc, en fait, nous sommes enregistrés auprès du ministère et nous lui fournissons la liste complète de nos comptes.

Le président: Le ministère sait donc dès le tout début qu'il y a un escompteur en cause?

M. Thiemer: Oui.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Est-ce que ce sont ces renseignements qui permettent au service de l'Impôt d'inscrire les remboursements dus aux escompteurs au bas de la liste des priorités?

M. Thiemer: Oui.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): On a dit au Comité il y a un an, lorsque nous examinions le bill C-16, que c'était l'usage dans le service. Pouvez-vous le confirmer?

M. Thiemer: Oui c'est l'usage. Les déclarations de l'escompteur se reconnaissent à la formule de procuration et à l'adresse de l'avocat et ils sont mis en instance. On ne leur accorde pas la première priorité. Une équipe spéciale s'en occupe. Aussi, elles passent davantage au crible que les déclarations ordinaires.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Est-ce pour s'assurer qu'il n'y a pas d'autres informations, ou choses du même genre?

[Text]

Mr. Thiemer: Things of that nature, yes. In some cases, it is to ensure that the return has been properly prepared, while in others it is simply to slow down the income of the discounter. I really do not know what the full motivation of the department is in that respect.

Senator Connolly (Ottawa West): Is this a practice that is a legitimate practice within the department under the regulations, do you think?

Mr. Thiemer: I do not think there are any actual regulations that cover this practice. I think it was just a policy decision that was made about four years ago when the discounting industry first started to reach any sizable scale.

Senator Connolly (Ottawa West): Let me put it to you this way: If I submit a claim personally for a refund and it is *prima facie* a valid claim, and Senator Cook submits one through you, notwithstanding that his claim has been assigned, there is no legal reason that mine should be given a priority of treatment over the one submitted by you for him, is there?

Mr. Thiemer: Other than the fact that in the department they have established a scale of priorities, and our returns are at the bottom of that scale.

The Chairman: Continue, Mr. Broder.

Mr. Broder: Another point is that there were some misleading figures given earlier by the minister and Mr. Guss, and I think the reason we had this misleading figure was because the study done in Alberta by the Department of Consumer and Corporate Affairs was done—I am not exactly sure, but I think it was done in June of the last taxation year. These figures did not show our true losses because many of these assessments, in fact the bulk of them, do not come until the fall, say, October to December, and some as late as January or February, so our loss figures were not shown as true as they could have been. If they were to go and re-do the same survey on the same year they would show a much higher loss ratio.

Senator Buckwold: Mr. Chairman, that is exactly the question I wanted to move in on because there is a very wide disparity between the losses that we have had indicated to us by the department and the figures given to us by the witnesses. I think we should look at that in a little more depth. I gather you say your loss experience is around 10 per cent.

Mr. Broder: At least 10 per cent, possibly higher.

Senator Buckwold: And the figures we had given to us this morning showed that on 1,400 there were 21 losses, which represents 2 per cent.

Mr. Thiemer: I think the figure was on 21,000 that there were losses of 1,400.

Mr. Guss: No, the figures we presented were 1,400, with 21 losses on that 1,400. But I did say it was subject to revision. There were 1,400 returns surveyed in detail, and they discovered errors or shortfalls on 21.

[Traduction]

M. Thiemer: Des choses du même genre, oui. Dans certains cas, il s'agit simplement de s'assurer que la déclaration a été correctement remplie, dans d'autres, tout simplement de freiner le revenu de l'escompteur. Je ne saisis pas toutes les raisons du ministère à ce sujet là.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): S'agit-il, pensez-vous d'une pratique légitime au sein du ministère conformément à un règlement?

M. Thiemer: Je ne pense pas qu'il existe de règlement sur cette pratique. Je pense que c'est tout simplement une décision qui a été prise il y a environ quatre ans lorsque l'industrie des escompteurs a commencé à prendre des proportions assez importantes.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Permettez-moi de vous l'expliquer de cette manière: si je présente personnellement une demande de remboursement et qu'elle est valable, et que le sénateur Cook en soumette une par votre entremise, indépendamment du fait que la sienne a été cédée, il n'y a pas de raison légale pour que la mienne passe en priorité, n'est-ce pas?

M. Thiemer: Mis à part le fait que le ministère a établi un ordre de priorité, et que les recettes sont au bas de l'échelle.

Le président: Continuez, monsieur Broder.

M. Broder: Par ailleurs, le ministre et M. Guss ont cité plus tôt des chiffres trompeurs et je crois que cela dépend du fait que l'étude faite en Alberta par le ministère de la Consommation et des Corporations, je n'en suis pas certain, date du mois de juin de la dernière année d'imposition. Ces chiffres ne correspondent pas à nos pertes réelles puisqu'un grand nombre des évaluations, en fait, la majorité d'entre elles, ne nous parviennent qu'à l'automne seulement, en octobre ou décembre et même parfois en janvier et en février, si bien que le total de nos pertes n'est pas aussi exact qu'il aurait pu l'être. S'ils devaient recommencer cette enquête pour la même année, le rapport des pertes serait beaucoup plus élevé.

Le sénateur Buckwold: Monsieur le président, c'est exact la question que je voulais poser parce qu'il y a un écart très grand entre le montant des pertes que nous a donné le ministère, et les chiffres cités par les témoins. Je crois qu'il convient d'approfondir cette question. Si j'ai bien compris ce que vous dites, vos pertes s'élèvent à environ 10 p. 100.

M. Broder: Au moins 10 p. 100 et peut-être plus.

Le sénateur Buckwold: Les chiffres qu'on nous a donnés ce matin indiquaient que des 1,400 cas étudiés, il y avait 21 pertes, soit 2 pour cent.

M. Thiemer: Sauf erreur, on nous a dit que des 21,000 cas, il y avait 1,400 pertes.

M. Guss: Non, nous vous avons dit qu'il y avait un total de 1,400 cas et que 21 pertes seulement avaient été relevées. Mais il serait peut-être bon de revoir les chiffres. L'enquête étudiait en détail 1,400 déclarations et on a découvert des erreurs ou des pertes dans 21 d'entre elles.

[Text]

Senator Buckwold: And on that 21, would it be complete loss or partial loss?

Mr. Guss: On the 21 they found an average loss of about \$105, and on the rest of the 1,400 which were good they found a gain, on the average, of \$208.

Senator Connolly (Ottawa West): This was a study done by the authorities in Alberta?

Mr. Guss: That is correct.

Senator Buckwold: You are saying the gains were double the losses?

Mr. Guss: That is correct.

Senator Buckwold: The overages were more than double. The figure was a little less than 2 per cent as against 10 per cent we are hearing about here.

The Chairman: Senator Buckwold, I think we might test it by getting an answer, if we can, as to what percentage of reserve is permitted for tax purposes in a year against potential loss in that year.

Mr. Thiemer: What percentage of reserve? I don't understand the question.

The Chairman: Is it 10 per cent?

Mr. Thiemer: The 10 per cent loss would be a 10 per cent total write-off.

The Chairman: On a total write-off, of course, there would be no question about claiming that. But if you create a reserve, and a lot of industries do . . .

Senator Connolly (Ottawa West): On your own tax return.

Mr. Thiemer: In the case of a discounting operation, because of the way in which the returns are processed and returned, the loss factor can be determined in detail by the end of the calendar year, and because of that it is not generally necessary to provide for a reserve because the figure is determined by that time.

The Chairman: Mr. Broder, do you have any more points you wish to make?

Mr. Broder: I had one more point, Mr. Chairman. You showed some concern over what kind of legislation we could live with. If they modelled it more or less after Alberta's legislation they could go one step further to make sure the consumer knows exactly what is happening, in that we could send a third copy of that assignment, or a fourth copy of the assignment, to the income tax department, and submit that with our refund showing the figures, and what the refund is supposed to be, and that document would show the same amount that could go to the income tax department. At the present time one copy is kept by us and one goes to the consumer, and that is all; but you could take it one step further so that one would go to the tax department.

Senator Buckwold: Would that cover the occasions when you charge so much for the services you give over and above—that is, for the preparation of the income tax return? You

[Traduction]

Le sénateur Buckwold: Et dans ces 21 cas, s'agit-il d'une perte totale ou partielle?

M. Guss: Dans les 21 cas, il y avait une perte moyenne d'environ \$105 et dans les 1,400 autres, on a enregistré un gain moyen de \$208.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Il s'agit d'une étude faite par les autorités de l'Alberta?

M. Guss: C'est exact.

Le sénateur Buckwold: Est-ce que vous dites que les gains sont deux fois plus élevés que les pertes?

M. Guss: C'est exact.

Le sénateur Buckwold: C'est plus que du simple au double. On nous a parlé d'un peu moins de 2 p. 100, et il est maintenant question d'un taux de 10 p. 100.

Le président: Sénateur Buckwold, pour plus de précision, nous devrions peut-être demander quel pourcentage de réserve est autorisé, aux fins de l'impôt, pour une année, par rapport aux pertes potentielles.

M. Thiemer: Quel pourcentage de réserve? Je ne comprends pas la question.

Le président: S'agit-il de 10 p. 100?

M. Thiemer: La perte de 10 p. 100 serait une annulation totale de 10 p. 100.

Le président: Avec une perte totale, il n'est pas question de demander un remboursement. Si vous constituez une réserve toutefois, comme le font de nombreuses industries . . .

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Sur votre propre remboursement d'impôt.

M. Thiemer: Dans le cas des escompteurs, compte tenu de la façon dont sont traitées et rendues les déclarations, le facteur de perte peut être déterminé en détail à la fin de l'année civile, et il n'est donc pas nécessaire, en général, de prévoir une réserve parce que le chiffre est connu à ce moment là.

Le président: Monsieur Broder, avez-vous d'autres points à soulever?

M. Broder: J'en aurais un autre, monsieur le président. Vous avez demandé quelle sorte de loi serait réaliste. En suivant plus ou moins le modèle de la loi adoptée en Alberta, on pourrait aller encore plus loin pour s'assurer que le consommateur sait exactement ce qui se passe, en ce sens que nous pourrions envoyer une troisième copie du document de cession, ou une quatrième copie, au ministère de l'impôt en même temps qu'un état détaillé du montant estimatif et réel du remboursement et de la somme qui devrait être versée au ministère de l'Impôt. A l'heure actuelle, nous ne gardons qu'une copie, l'autre est envoyée au consommateur et c'est tout. Mais vous pourriez aussi en envoyer une troisième au ministère du revenu, division de l'impôt.

Le sénateur Buckwold: Est-ce que cela réglerait le problème dans les cas où vous percevez des frais pour remplir une déclaration d'impôt? Vous pourriez dire: «Nous percevons \$20

[Text]

could say, "We are billing you \$20 for the preparation of the income tax return," which would not show.

Mr. Thiemer: We don't charge for preparation.

Senator Buckwold: Nobody ever charges?

Mr. Thiemer: No, there is one charge and that is the discount.

Senator Buckwold: I have heard otherwise, where there is some charge made for preparation.

Mr. Broder: I think that is in provinces where there is legislation and they are trying to go around it.

The Chairman: Now, Mr. Anderson, you have heard all that has been said by Mr. Thiemer and Mr. Broder. Is there anything they have omitted to state? We are not interested in repetition because we listen well, and if we hear it once, then we have heard it.

Mr. Raymand Anderson, Premium Tax Services (Ontario) Ltd: We have two offices in Toronto and one office in Hamilton. I would just like to clear up one point, and that is on the question of this 2 or 3 per cent which Mr. Guss has reported as being our loss. I understand that this survey was taken of an Edmonton company last year, and, as Mr. Broder was trying to explain, the survey was done in June before the majority of our refunds are back. Let us say that about 70 per cent of our refunds are back at that time and the remaining 30 per cent is where most of the losses occur. Claims which you send in January or February and which do have reassessments won't be coming back very quickly. They will be held until September or October, and that is where most of our losses would occur. This report of 2 or 3 per cent was not done on a yearly basis, and the cut-off should have been much later, in November or December.

Mr. Thiemer: I would suggest also on this point that we could have backed our figure up with hard statistics if we had been given enough time to do so. As it is, we are hear on a day's notice.

Senator Cook: You are doing a pretty good job.

Mr. Thiemer: I think we could have done a better job if we had had an opportunity to compile proper statistics.

Senator Cook: I agree, but you are still doing a good job.

The Chairman: Mr. Anderson, you know about the Alberta situation and the report we have been talking about here.

Mr. Anderson: I am aware of that.

The Chairman: I have had some information from Mr. Boyko, of Howard Services, who appeared as a witness when we were dealing with Bill C-16. He says that the Alberta government report was based on findings of only two firms, although there are more than a dozen Alberta firms operating in this business. Is that correct?

Mr. Anderson: I believe so. That is right, yes.

[Traduction]

pour la préparation de votre déclaration d'impôt,» et cette somme n'apparaîtrait nulle part.

M. Thiemer: Nous ne percevons aucun frais pour remplir une déclaration.

Le sénateur Buckwold: Jamais?

M. Thiemer: Nous percevons uniquement l'escompte.

Le sénateur Buckwold: On me dit tout le contraire, à savoir que vous percevez des frais pour remplir une déclaration d'impôt.

M. Broder: Cela se fait peut-être dans les provinces où certains tentent de contourner les dispositions de la loi.

Le président: Monsieur Anderson, vous avez entendu ce que nous ont dit MM. Thiemer et Broder; ont-ils omis quelque chose? Nous ne voulons pas qu'on nous répète les mêmes choses, car nous avons écouté attentivement.

M. Raymond Anderson, Premium Tax Services (Ontario) Ltd: Nous avons deux bureaux à Toronto et un à Hamilton et je voudrais apporter des précisions relativement au pourcentage de pertes de deux ou de trois pourcent que M. Guss dit être le nôtre. Si je comprends bien, cette enquête a été faite l'an dernier auprès d'une compagnie d'Edmonton, et comme M. Broder a tenté de l'expliquer, elle a été faite en juin avant que la majorité de nos remboursements aient été touchés. Disons qu'environ 70% de nos remboursements sont arrivés à ce moment-là, mais c'est de l'autre 30% que proviennent nos pertes; les déclarations que nous envoyons en janvier et en février et qui doivent être réévaluées, ne nous parviennent pas très rapidement. Elles sont retenues jusqu'en septembre ou octobre et c'est dans ces cas-là que nous avons le plus de pertes. Le total de 2% ou 3% n'est pas calculé sur une base annuelle et l'établissement de ce pourcentage aurait dû être retardé jusqu'en novembre ou décembre.

M. Thiemer: J'ajouterais par ailleurs que si on nous avait donné suffisamment de temps, nous aurions pu appuyer ce chiffre avec des données concrètes. En réalité, nous avons eu très peu d'avis.

Le sénateur Cook: Vous vous débrouillez très bien.

M. Thiemer: Nous aurions pu être beaucoup plus précis si nous avions eu l'occasion de trouver les données.

Le sénateur Cook: Je suis d'accord, mais vous vous débrouillez quand même très bien.

Le président: Monsieur Anderson, vous êtes au courant de la situation en Alberta et du rapport dont nous parlons.

M. Anderson: Oui.

Le président: Nous avons obtenu des renseignements de M. Boyko, de Howard Services, qui a témoigné à l'époque où nous avons étudié le bill C-16. Il dit que le rapport du gouvernement de l'Alberta se fondait sur les données fournies par deux sociétés seulement, bien qu'il y en ait une douzaine dans ce secteur. Est-ce exact?

M. Anderson: Je le crois. C'est exact, oui.

[Text]

Mr. Thiemer: I believe that would be correct.

Senator Connolly (Ottawa West): What firm is he with?

Mr. Thiemer: W. C. Howard Services.

The Chairman: He goes on to say that the Alberta report concluded that 50 per cent of the sample findings were people with incomes of less than \$3,600. In other words, they were poor people. He said that of that 50 per cent, about half of them, or 25 per cent, are students or are people temporarily employed, not part of the regular work force, and who are living at home being supported by their parents, et cetera. In other words, they have total incomes of less than \$3,600. What do you have to say about that?

Mr. Thiemer: I cannot speak for those statistics, because our companies are not active in the province of Alberta. I know that in our cases that breakdown would not be applicable. We do not deal with nearly that many students. We have a much higher average income.

Mr. R. Dawson, Ray's Income Tax Services Limited: Mr. Chairman, if I understood what you said, the emphasis was put on students. From my experience, and from everyone's experience, students are a very small portion of the total discount market. I will not say that we do not deal with students. Basically, we try to deal with as many people as we can, as is the nature of any business, obviously. But I think just the way you read it you emphasized students, and there has been an emphasis in the Senate last night and again today that we are buying students' refunds. It is a very small portion who are students, as far as my personal experience goes. I agree that a large portion are people who could possibly have gross incomes of less than \$3,600, but they are not necessarily students. That is just the point I wanted to make on that.

The Chairman: Well, it is either students or people temporarily employed who are not part of the regular work force.

Mr. Dawson: "Temporarily employed" is the important part, not "students". I don't even know why that was included, to tell you the truth.

The Chairman: Then it is suggested that the report dealt only with the discounting activities from January 1, 1977 to the end of August, 1977. That is a point which Mr. Anderson developed, that if you took it for the whole year the loss ratio would be different and would be greater.

Mr. Thiemer: Absolutely.

Mr. Dawson: Another point that I think should be made just for clarification is that through the years the tax business has developed different styles within different companies, within different cities, within different provinces. Some companies keep their offices all year. They have maybe a lower initial payout, but they have a higher total payout. Some companies try to attempt to buy virtually everybody who walks in through their doors. There is little discrimination. Then there are other companies who are very particular and selective in the claims

[Traduction]

M. Thiemer: Je crois que c'est exact.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Pour quelle société travaille-t-il?

M. Thiemer: W.C. Howard Services.

Le président: Il ajoute que le rapport de l'Alberta conclue que 50% des gens qui ont participé à l'enquête ont un revenu de moins de \$3,600. En d'autres termes, il s'agit de gens pauvres. Il dit que de ces 50%, environ la moitié, soit 25%, sont des étudiants ou des personnes dont l'emploi est temporaire ou qui ne font pas partie de la main-d'œuvre régulière, des gens qui vivent à la maison et qui sont soutenus par leurs parents, ect. En d'autres termes, ils ont un revenu total de moins de \$3,600. Qu'avez-vous à dire à cet égard?

M. Thiemer: Je ne peux pas vous expliquer ces statistiques, parce que nos sociétés ne travaillent pas en Alberta. Je sais que dans notre cas cette ventilation ne serait pas applicable. Nous n'avons pas un aussi grand nombre d'étudiants comme clients. Nos clients ont un revenu moyen beaucoup plus élevé.

M. R. Dawson, Ray's Income Tax Services Limited: Monsieur le président, si j'ai bien compris ce que vous venez de dire, les données s'appliquaient en grande partie à des étudiants. Je peux dire, en me fondant sur mon expérience, et sur celle des autres, que les étudiants comptent pour une très faible part du marché de l'escompte. Je ne dis pas que nous n'avons pas d'étudiants comme clients. Compte tenu de la nature de nos opérations, nous tentons de retenir le plus grand nombre de clients, c'est évident. D'après ce que vous avez dit, vous mettez l'accent sur les étudiants et on a répété au Sénat hier soir et encore aujourd'hui que nous rachetons les remboursements des étudiants. Pour ma part, je sais qu'une très faible part de nos clients sont des étudiants. J'admets qu'un pourcentage important de nos clients peuvent avoir des revenus bruts de moins de \$3,600, mais il ne s'agit pas nécessairement d'étudiants. Je tenais à le préciser.

Le président: Il s'agit soit d'étudiants soit de salariés employés à titre temporaire qui ne font pas réellement partie de la population active.

M. Dawson: Il s'agit surtout d'employés à titre temporaire, pas d'étudiants. Je ne sais même pas pourquoi ils ont été inclus, pour vous dire la vérité.

Le président: Ensuite, on nous a dit que le rapport ne traitait des activités des excompteurs que du 1^{er} janvier au 31 août 1977. M. Anderson a dit, entre autre, que, le pourcentage de pertes étalé sur un an, serait différent et plus important.

M. Thiemer: Absolument.

M. Dawson: Je voudrais aussi préciser que la fiscalité élaboré, au fil des ans, des styles différents et qu'ils varient en fonction des sociétés, des villes et des provinces. Certaines sociétés opèrent toute l'année. Leurs versements initiaux seront peut-être moins importants au début mais plus importants à la fin. Certaines sociétés essaient d'acheter la quasi-totalité de ceux qui traversent leur palier. Il y a peu de discrimination. Par contre, d'autres sociétés trient sérieusement les déclarations qu'elles achètent. Voilà comment on obtient ces différen-

[Text]

that they do buy. That is where the wide percentage of payout spread develops. It may be possible for some company to buy a limited number of claims and pay an actual 85 per cent. Personally, I really do not think that would be possible, but it may be possible, if he bought maybe 50 or 100 claims. However, that is not an industry so far as I am concerned; it is just a supplement to the gentleman's income.

I, for one, am not even interested in the industry unless we can develop some kind of workable piece of legislation. I speak for all parties concerned here, I think, and most of the parties in the business, when I say that unless we can get something we can reasonably live with, the tax business, in effect, will be no business. The piece of legislation will make no sense at all, because it purports to make regulations when in effect what it does is eliminate business. It does not make any sense at all to me.

Senator Connolly (Ottawa West): When you read sub-clauses (1) and (2) of clause 3, do you read it that, if this legislation is passed as it has been drafted, you will be restricted to only 15 per cent of the refund, regardless of what other services you might perform?

Mr. Thiemer: That is the way we interpret it, yes. I would accept Mr. Guss's explanation or interpretation of it in that sense.

The Chairman: Are you saying that in the category of a layman?

Mr. Thiemer: As a layman, yes. I am not a lawyer. That is a layman's interpretation.

The Chairman: Well, there is a lawyer in Edmonton, Mr. Gunderson. Do you know him?

Mr. Thiemer: Yes, he represents Ray's Income Tax Services.

The Chairman: He has said that the information that appeared to be available to the Commons indicated that the tax discounters had a bad debt ratio of about 3 per cent. He said that the actual fact, verified by auditors' statements, is that it is of the order of 15 per cent.

Mr. Thiemer: That could possibly be the case in Alberta. It could be as high as 15 per cent there. In my experience in other provinces it is generally around 10 per cent; but I have experienced a bad debt ratio as high as 15 per cent and in some cases even higher. I would suggest the average would be 10 per cent, and maybe up as high as 12 per cent in some cases.

The Chairman: Then he says that the legislation will do more harm than good; that it will force the public, who require the money, to deal with loan sharks, et cetera, who lend money at a profit somewhere from 10 to 30 per cent. I would have thought, from the limited information that has been afforded us in other hearings, that those figures are low for loan sharks.

Mr. Broder: I think he is talking of the other terms. I think he is saying that the payout would be 10 to 30 per cent.

[Traduction]

ces entre versements. Il est possible qu'une société achète un nombre limité de déclarations et verse 85 p. cent. Personnellement, je ne pense pas que ce soit possible, mais cela peut l'être si elle achète environ 50 à 100 déclarations. Mais il ne s'agit pas d'une industrie en ce qui me concerne. Il s'agit simplement d'un supplément au revenu du particulier.

Pour ma part, je ne m'intéresserai à cette industrie que si nous parvenons à élaborer un texte législatif applicable. Je parle au nom de toutes les parties concernées ici, je pense, ou de la plupart d'entre elles lorsque je dis que, si nous ne pouvons pas obtenir de gains raisonnables, l'industrie fiscale n'en sera plus une et le texte législatif n'aura aucun sens car sous prétexte d'édicter des règlements en fait il nuit à l'industrie. A mon avis, ce projet de loi n'a aucun sens.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Lorsque vous lisez les paragraphes (1) et (2) de l'article 3, comprenez-vous que, si ce texte législatif est adopté sous sa forme actuelle, vous ne pourrez obtenir que 15 p. cent du remboursement, indépendamment des autres services que vous pouvez fournir?

M. Thiemer: C'est ainsi que nous l'interprétons. J'accepte l'explication ou l'interprétation de ce texte législatif faite par M. Guss.

Le président: Dites-vous cela en tant que profane?

M. Thiemer: Oui. Je ne suis pas avocat. C'est l'interprétation d'un profane.

Le président: Il y a un avocat à Edmonton, M. Gunderson. Le connaissez-vous?

M. Thiemer: Oui, il représente la société *Ray's Income Tax Services*.

Le président: Il a dit que, d'après les renseignements dont disposait la Chambre des communes, l'endettement des excompteurs s'élevait à environ 3 p. cent. Il a précisé qu'en réalité, et ceci a été vérifié par les états financiers des vérificateurs, que ce pourcentage était de l'ordre de 15 p. cent.

M. Thiemer: C'est peut-être le cas en Alberta. Le pourcentage pourrait être aussi élevé que 15 p. cent. D'après mon expérience, il est de l'ordre de 10 p. cent dans les autres provinces. Mais j'ai déjà rencontré des pourcentages aussi élevés que 15 p. cent et dans certains cas encore plus élevés. Mais la moyenne est de 10 p. cent et peut-être de 12 p. cent dans certains cas.

Le président: Il dit ensuite que la loi fera plus de mal que de bien, qu'elle forcera ceux qui ont besoin de cet argent à traiter avec des usuriers, et tous ceux qui prêtent de l'argent et dont les bénéfices s'élèvent entre 10 et 30 p. 100. J'aurais pensé, d'après les renseignements limités qui nous ont été donnés auparavant, que ces chiffres n'étaient pas très élevés pour des usuriers.

M. Broder: Je crois qu'il parle du point de vue du contribuable. A mon avis, il dit que le versement se situerait entre 10 p. cent et 30 p. cent.

[Text]

The Chairman: He agrees, and I take it that you do, too, that the tax discount business should be regulated.

Mr. Thiemer: I agree.

The Chairman: He says that it should require disclosure and residency requirements so that the criminal element does not get to operate in that field.

Mr. Thiemer: I agree.

The Chairman: You agree with that?

Mr. Thiemer: Yes, I do.

The Chairman: So there are some good purposes that will be served by this bill.

Mr. Thiemer: Absolutely.

The Chairman: Then he says that interest rates calculated on tax borrowers' refunds are easily misinterpreted. What have you to say about that?

Mr. Thiemer: I think we commented on that at length earlier. Our feeling was that that annual interest formulation was totally misleading and, in a sense, meaningless.

The Chairman: You have also indicated that the discounters have not had any opportunity so far, except until today, to make any input.

Mr. Thiemer: No, we have not. This is the first opportunity we have had to address ourselves to the question.

The Chairman: Are there any other questions, honourable senators? If not, I would suggest that it is past our adjourning time. The minister, I understand, will be available at 3 o'clock. My proposal is that we adjourn until 3 p.m. We still have some unfinished business with Mr. Guss. If the witnesses are still available and feel that there is something more they wish to say which they have not said, or they wish to hear what the minister and Mr. Guss may have to say this afternoon, they will be entitled to be present. If, gentlemen, you do not repeat yourselves, we will hear you; but you can understand that if it is repetitive it becomes interminable and it loses its effect. We will now adjourn.

Senator Connolly (Ottawa West): Mr. Chairman, we may have to have a motion to sit while the Senate is sitting.

The Chairman: I have taken care of that.

The committee adjourned.

The committee resumed at 3 p.m.

The Chairman: We are resuming from this morning our consideration of Bill C-46. We have asked the minister to return in connection with two points. One is on the question of disclosure and confidentiality, which Senator Laird raised. The other is on the question of the intent and the actual interpretation of clause 3(1) and (2) of the bill.

Mr. Minister, as I understood your evidence this morning, you relied on the advice that you received from the Department of Justice and the Department of National Revenue on these subjects. If this is the position, then I take it Mr. Gibson,

[Traduction]

Le président: Il pense, et je suppose que c'est également votre cas, que l'industrie de l'escompte devrait être réglementée.

M. Thiemer: Je suis d'accord.

Le président: Il dit qu'elle devrait être soumise à la divulgation et aux critères de résidence pour que l'élément criminel ne puisse pas intervenir.

M. Thiemer: Je suis d'accord.

Le président: Vous êtes d'accord?

M. Thiemer: Oui, je le suis.

Le président: Donc, ce projet de loi comporte quelques bons éléments.

M. Thiemer: Absolument.

Le président: Il dit ensuite que les taux d'intérêt calculés sur les remboursements dus au contribuable sont mal interprétés. Qu'avez-vous à dire à ce sujet?

M. Thiemer: Je pense que nous en avons déjà parlé tout à l'heure. Nous pensons que le calcul d'un taux d'intérêt annuel est trompeur, et n'a dans un sens, aucune signification.

Le président: Vous avez également dit que les escompteurs n'avaient pas eu jusqu'à présent, l'occasion de se faire entendre.

M. Thiemer: Non. C'est la première fois que nous pouvons parler de ce problème.

Le président: Avez-vous d'autres questions à poser, honorables sénateurs? Dans la négative, je suggérerais de lever la séance. Je propose donc de lever la séance jusqu'à 15 heures. Nous n'avons pas fini d'entendre M. Guss. Si les témoins peuvent rester et estiment qu'ils ont autre chose à dire, qu'ils n'ont pas dit, ou qu'ils désirent entendre ce que le ministre et M. Guss ont à dire cet après-midi, ils peuvent rester. Messieurs, si vous ne vous répétez pas, nous vous écouterons, mais vous comprendrez aisément que, dans le cas contraire, cela devient interminable et perd tout son effet. La séance est levée.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Monsieur le président, il faudra peut-être déposer une motion nous autorisant à siéger en même temps que le Sénat.

Le président: Je m'en suis déjà occupé.

Le Comité suspend ses travaux.

La séance reprend à 15 heures.

Le président: Nous reprenons l'étude du bill C-46 que nous avons commencée ce matin. Nous avons demandé au ministre de revenir au sujet de deux points dont l'un porte sur la divulgation de renseignements ou leur caractère confidentiel. Je pense d'ailleurs que le sénateur Laird a abordé cette question. L'autre concerne l'intention et l'interprétation réelle du paragraphe 3(1) et (2) du bill C-46.

Monsieur le ministre, si j'ai bien compris vos témoignages de ce matin, vous vous en remettez à l'avis du ministère de la Justice et du ministère du Revenu national à ce sujet. Si telle est la situation, j'imagine que M. Gibson du ministère la

[Text]

from the Department of Justice, is here to deal with the intent and the scope of clause 3(1) and (2) of Bill C-46; and Mr. Brown is here to deal with the question of disclosure and confidentiality, is that right?

Hon. Mr. Allmand: Yes.

The Chairman: We had evidence this morning as to the intent, and Mr. Guss and yourself were very firm as to what the intent was.

Hon. Mr. Allmand: We feel the 15 per cent includes all the charges, and there is no contradiction between the clauses. Mr. Gibson, from the Department of Justice, drafted this, and perhaps he should give some evidence on the point. We relied on his advice.

The Chairman: Shall we hear from Mr. Gibson now?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Mr. Gibson?

Mr. F. E. Gibson, Chief Legislative Counsel, Department of Justice: Yes, Mr. Chairman.

The Chairman: We had evidence this morning as to the intent of clause 3(1) and (2) and it certainly appeared to me, and also to a number of members of the committee, that if you put those two subclauses together you are developing some kind of warfare between the two subclauses with respect to at least the intent of the government in presenting this legislation in these particular subclauses. You are here to explain your position. I understand you were the drafter of the bill, is that correct?

Mr. Gibson: That is correct, Mr. Chairman. I would like to go through the wording of the two subclauses, taken together with an example using specific figures which I think are sometimes easier to work with than the generality of words. May I take a moment for that?

The Chairman: Yes.

Mr. Gibson: Clause 3(1) provides that:

Any discounter who acquires a right to a refund of tax from the person entitled to the refund for a consideration that is less than eighty-five per cent of the refund of tax is guilty of an offence.

If we assume for a moment a refund of tax of \$100, and an offer by the discounter to pay \$90 immediately, in return for the right to get that \$100 when Taxation has reviewed the return and is prepared to send out a cheque for the refund, that sets the stage for the application of subclause (2): In the example I have used the refund of tax is \$100. The consideration the discounter is providing is \$90 cash now. Subclause (2), however, says that:

In determining for the purposes of this Act the consideration paid or provided by a discounter for the acquisition of a right to a refund of tax from the person entitled to the refund, there shall be deducted from the consideration as otherwise determined—

[Traduction]

Justice est ici pour traiter de l'intention et de la portée du paragraphe 3(1) et (2) du bill C-46 et que M. Brown va nous parler de la question de la divulgation et du caractère confidentiel des renseignements.

L'honorable M. Allmand: Oui.

Le président: Nous avons eu des témoignages ce matin quant à l'intention des paragraphes en question et M. Guss et moi-même avons une idée précise à ce sujet.

L'honorable M. Allmand: Nous estimons que les 15 p. cent incluent tous les frais de gestion et les articles ne sont pas contradictoires à ce sujet-là. M. Gibson du ministère de la Justice les a rédigés, et il pourrait peut-être nous apporter des témoignages à ce sujet. Nous nous sommes fiés à son avis.

Le président: Êtes-vous prêt à entendre M. Gibson?

Les honorables sénateurs: Oui.

Le président: Monsieur Gibson?

M. F. E. Gibson, conseiller législatif en chef, ministère de la Justice: Oui, monsieur le président.

Le président: Nous avons reçu ce matin des témoignages quant à l'intention des paragraphes 3(1) et (2). Il m'a semblé, tout comme à d'autres membres du Comité d'ailleurs, que si l'on réunissait ces deux paragraphes, il y aurait eu conflit, tout au moins pour ce qui est de l'objectif visé par le gouvernement. Vous êtes là pour expliquer votre position. C'est vous qui avez rédigé le projet de loi, si je comprends bien, n'est-ce pas?

M. Gibson: Oui, monsieur le président. Je voudrais passer en revue le libellé des deux paragraphes en prenant un exemple contenant des chiffres, car c'est plus facile à interpréter que des termes généraux. Puis-je passer à mon exemple?

Le président: Oui.

M. Gibson: Le paragraphe 3(1) stipule:

3.(1) Commet une infraction tout escompteur qui acquiert, de la personne à qui 15 un remboursement d'impôt est dû, un droit à ce remboursement moyennant une contrepartie inférieure à quatre-vingt-cinq pour cent du montant du remboursement.

Prenons par exemple un remboursement d'impôt de \$100. L'escompteur offre de verser \$90 immédiatement en contrepartie du droit d'obtenir les \$100, lorsque le bureau des Impôts aura examiné la déclaration et sera prêt à expédier un chèque de remboursement, ce qui annonce l'application du paragraphe 3(2). Dans l'exemple que j'ai utilisé, le remboursement d'impôt est de \$100. La contrepartie que fournit l'escompteur est de \$90 en espèces versés immédiatement. Le paragraphe (2) stipule cependant:

(2) La contrepartie versée ou fournie par l'escompteur pour acquérir, de la personne à qui un remboursement d'impôt est dû, un droit à ce remboursement, est calculée, aux fins de la présente loi, en déduisant de la contrepartie telle que par ailleurs calculée,

[Text]

That is, there shall be deducted from the \$90 the figure that was agreed to.

—the amount of any fee or charge levied—

In this particular instance; that proportion of the return.

If I can elaborate on my example, the refund of tax is estimated to be \$100; the discounter offers to pay \$90 for that, and that is agreed to. As the \$90 is extended across the desk, the discounter says, "Oh, by the way, my colleague at the next desk prepared your return for you, and he charges \$15 for doing that. In order to save you trouble, Mr. Taxpayer, I will take that \$15 out of the \$90 and give you \$75."

Now, the effect of subclause (2) is to say that you deduct \$15 from the \$90, net \$75, in order to determine for the purposes of this act the consideration paid for the tax refund. Thus, for the purposes of this act, the consideration paid for the refund is \$75 in our example of a \$100 refund, and there is an offence under clause 3(1).

This terminology was used in an attempt to relate the cash actually received by the taxpayer to the amount of the refund actually shown on the bottom line of the return, without talking in terms such as "discount" or "interest." Those terms are capable of application in several different ways, to lawyers, and, I believe, even to economists and accountants.

Senator Connolly (Ottawa West): So that, in effect, what you say is that the actual amount in that instance is 25 per cent rather than 15 per cent as provided in clause 3(1), is that correct?

Mr. Gibson: That is correct, senator. The cash actually paid is \$75; the refund is \$100; therefore, the difference is 25 per cent. He only received 75 per cent of the actual refund as consideration.

Senator Cook: Subclause (2) does not say it is an offence, but it does not say it is all right.

Mr. Gibson: That is correct.

The Chairman: When you take your own example and start out with a consideration that exceeds the minimum amount of \$85, then you flow to certain conclusions. Had I said that the charge for making your return was \$10, under your presentation the transaction would not constitute an offence.

Mr. Gibson: Following the rule in subsection 3(2), that is correct, Mr. Chairman.

The Chairman: Let us just follow it along. Subclause 3(1) provides the definition of what is an offence under the bill.

Mr. Gibson: Yes, sir.

The Chairman: When we get to subclause 3(2) it provides that in determining the consideration for the acquisition of a right the discounter shall be entitled to deduct the cost of the preparation of the return and for any other service directly related to the discounting transaction. Now, what it provides is that he shall be entitled to deduct that from the consideration.

[Traduction]

C'est-à-dire, que sera déduit des \$90 en question, le chiffre qui aura été convenu pour

... le montant des honoraires ou frais qui sont perçus ...

Dans cet exemple, c'est proportionnel à la déclaration.

Permettez-moi d'expliquer mon exemple: le remboursement d'impôt est estimé à \$100, l'escompteur offre d'en verser \$90 et cela est convenu. Ensuite, au moment de verser les \$90, l'escompteur s'exclame: «A propos, mon collègue a rempli votre déclaration pour vous et il prend \$15 d'honoraire pour cela. Pour vous éviter des ennuis, monsieur le contribuable, je vais donc déduire \$15 du \$90 et vous donner \$75».

Le paragraphe (2) permet donc de déduire les \$15 des \$90, ce qui fait \$75 net, de manière à calculer, aux fins de la présente loi, la contre partie versée pour le remboursement d'impôt. Ainsi, cette contrepartie est de \$75 dans notre exemple de \$100 de remboursement, et cela constitue une infraction aux termes du paragraphe 3(1).

Cette terminologie a été adoptée de manière à établir le rapport entre le montant réellement reçu par le contribuable et le montant du remboursement qui figure en fait à la dernière ligne de la déclaration, sans pour cela parler d'escompte ou d'intérêt. Les termes en question peuvent être appliqués de plusieurs manières différents par les avocats, voire par les économistes et les comptables.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Donc en fait, ce que vous voulez dire, c'est que le montant réel des honoraires dans cet exemple-là est de 25p. cent, au lieu des 15p. cent prévus dans le paragraphe 3(1), n'est-ce pas?

M. Gibson: C'est cela, monsieur le sénateur. Le montant réel versé en espèces au contribuable est de \$75, alors que le remboursement est de \$100. Par conséquent, la différence est de 25p. cent. Le contribuable ne reçoit que 75p. cent du remboursement réel au titre de la contrepartie.

Le sénateur Cook: Le paragraphe (2) ne dit pas que c'est une infraction, mais il ne dit pas non plus que c'est une manière équitable de procéder.

M. Gibson: C'est exact.

Le président: Dans votre exemple, lorsque la contrepartie dépasse le montant minimum de \$85, vous aboutissez à certaines conclusions. Si j'avais dit que les frais pour remplir votre déclaration étaient de \$10, d'après votre exposé, la transaction ne constituerait pas un délit.

M. Gibson: En observant la règle du paragraphe 3(2) c'est exact monsieur le président.

Le président: Poursuivons: le paragraphe 3(1) donne la définition d'une infraction aux termes du Bill.

M. Gibson: Oui monsieur.

Le président: Lorsque nous en arrivons au paragraphe 3(2), il stipule que pour déterminer la contrepartie de l'acquisition d'un droit, l'escompteur doit pouvoir déduire le coût que représente le fait de remplir la déclaration de revenus et tout autre service directement rattaché à l'opération d'escompte. Ce qu'il prévoit maintenant, c'est qu'il aura le droit de déduire ces frais de la contrepartie.

[Text]

Mr. Gibson: If I may just interject at this moment, senator, he is not entitled to; he is obliged to deduct it, not in determining the consideration but in computing the consideration actually paid.

The Chairman: Now, don't let us get into semantics; let us take just A, B, and C.

Mr. Gibson: Fine.

The Chairman: I am operating under subclause 3(2).

Mr. Gibson: Yes.

The Chairman: And what I am attempting to do is what the clause provides.

Mr. Gibson: Yes.

The Chairman: In determining for the purposes of the act the consideration paid to acquire that right of refund. Now, what the subclause entitles me to do is that the discounter shall be entitled, and the words are as follows: "... there shall be deducted from the consideration as otherwise determined...". Now, "otherwise determined," I assume, takes you back into subclause 3(1).

Mr. Gibson: With all due respect, Mr. Chairman, "consideration otherwise determined" does not take you anywhere. "Consideration otherwise determined" is exactly what it says. To revert to my example, if I may, "consideration otherwise determined" is the \$90 that the discounter extended across the desk in cash before he took back the \$15.

The Chairman: Once you get into the \$90 you are getting into confusion. Do you suggest that the word "consideration" in subclause (3)(2) means something different from "consideration" in subclause 3(1)?

Mr. Gibson: No, sir.

The Chairman: No, so we give it the same meaning and it cannot be more than 85 per cent of the amount of the claim.

Senator Cook: It is diminished by the amount of the charge. The point is that the consideration is diminished by the amount of any other fee, so, therefore, the consideration is no longer \$85 and it becomes \$85 less the amount of the fee paid.

The Chairman: Yes, I can understand that, and I can see you do also, but what is the purpose of subclause 3(2)?

Mr. Gibson: Mr. Chairman, subclause 3(2) is really an interpretation rule. It tells you how to compute consideration received by the taxpayer from the discounter.

The Chairman: Why do I need subclause 3(2) in order to interpret the intent of this legislation? Don't I get it all in subclause 3(1)?

Hon. Mr. Allmand: I would like to add something because, as I pointed out this morning, in British Columbia, where they had a 15 per cent discount rate, they did not go to the length of seeing that service charges were included. Out there discounters were adding any charges, such as for filling out forms and so on, and, in fact, ended up by collecting more than the 15 per cent. That is why we included subclause 3(2), to make it

[Traduction]

M. Gibson: Si je peux formuler en ce moment une remarque, sénateur, il n'a pas le droit de le faire. Il est obligé de procéder à la lors du déduction, déterminant de la contrepartie, mais en calculant la contrepartie qui a été effectivement payée.

Le président: Ne nous lançons pas dans un exercice de sémantique, considérons simplement A, B et C.

M. Gibson: Très bien.

Le président: Je considère les termes du paragraphe 3(2).

M. Gibson: Oui.

Le président: Et d'essayer de voir ce que prévoit l'article.

M. Gibson: Oui.

Le président: En calculant aux fins de la présente loi, la contrepartie versée pour acquérir un droit à ce remboursement. Maintenant, le paragraphe m'autorise à faire ce que l'escompteur a le droit de faire et les termes sont les suivants: «... en déduisant de la contrepartie telle que par ailleurs calculée...». Je présume donc maintenant que les termes «par ailleurs calculée» vous ramènent au paragraphe 3(1)?

M. Gibson: Sauf votre respect, monsieur le président, l'expression «contrepartie telle que par ailleurs calculée» ne vous mène nulle part, et signifie exactement ce qu'elle dit. Si je peux revenir à mon exemple la «contrepartie telle que par ailleurs calculée» est la somme de \$90 que l'escompteur verse de la main à la main, en espèces, avant de reprendre les \$15.

Le président: Lorsque vous en venez au 3 \$90 vous vous embrouillez. Voulez-vous dire que le mot «contrepartie» au paragraphe (2) a un sens différent de celui du paragraphe 3(1)?

M. Gibson: Non monsieur.

Le président: Non, de sorte que nous lui donnons la même signification et qu'elle ne peut pas dépasser 85p. 100 du montant de la réclamation.

Le sénateur Cook: Elle est réduite du montant des frais. La question est que la contrepartie est réduite du montant de tous les autres frais, et qu'elle n'est plus de \$85 mais de \$85 moins le montant des frais payés.

Le président: Oui, je comprends et je vois également ce que vous faites, mais quel est l'objectif du paragraphe 3(2)?

M. Gibson: Monsieur le président, le paragraphe 3(2) est en fait une règle d'interprétation. Il nous dit comment calculer la contrepartie reçue de l'escompteur par le contribuable.

Le président: Pourquoi ai-je besoin du paragraphe 3(2) pour interpréter l'esprit de la présente loi? Le paragraphe 3(1) ne suffit-il pas?

L'honorable M. Allmand: Je voudrais ajouter quelque chose parce que, comme je l'ai indiqué ce matin, en Colombie-Britannique où le taux d'escompte était de 15p. 100, les frais de service inclus étaient innombrables. Dans cette province les escompteurs ajoutaient tous les frais, tels que ceux entraînés par le fait de remplir les déclarations etc., de sorte qu'ils finissaient par recueillir plus de 15p. 100. C'est la raison pour

[Text]

absolutely clear that the taxpayer receives at least 85 per cent of his refund, everything included. That was a warning given to us by British Columbia.

Senator Connolly (Ottawa West): Is that what Mr. Gilson did not say?

Hon. Mr. Allmand: I think he said that.

Senator Connolly (Ottawa West): I thought he said the reverse.

Hon. Mr. Allmand: Everything must be included in the 15 per cent.

The Chairman: Under subclause 3(1), yes, but not under subclause 3(2).

Hon. Mr. Allmand: No.

Mr. Gibson: Mr. Chairman, if the total refund is made up of the discount and the consideration, The minister and I are totally in agreement. The minister, as I understand him, is saying that all charges must be included in the 15 per cent, i.e. the discount.

The Chairman: Why don't you say it?

Mr. Gibson: As I indicated earlier, senator, I have concern that the courts will have difficulty with the term "discount" as opposed to "consideration actually received" because "discount" is capable of being calculated in several ways, whereas "consideration actually received" by the taxpayer is an absolute dollar figure and not a percentage of anything. If it turns out to be 75 cents, then in relation to \$1 I don't think any of us present cannot figure out the percentage.

The Chairman: You know, if I take your statement logically, you are saying that while subclause 3(2) provides for a determination of the consideration, the net result, as you have illustrated it, is that if I do it I offend the intent of the bill as expressed in subclause 3(1). In other words, if I make those deductions, I get myself below the allowable limits. Now, who wants that kind of permission? Why put it in?

Mr. Gibson: Mr. Chairman, subclause 3(1) tells the discounter that he must pay 85 cents out of every dollar—

The Chairman: That is right.

Mr. Gibson: ... to the taxpayer. Now, if he gets himself below that 85 cents limit, as you say, he gets himself into the position of committing an offence.

The Chairman: That is right.

Mr. Gibson: And with all due respect, that is not what the honest discounter wants to do.

Senator Manning: Mr. Chairman, I am completely at a loss as to why this is approached from the standpoint of the 85 per cent that goes to the taxpayer, rather than clearly defining the maximum compensation that the discounter can obtain. It seems to me that everything that has been said adds up to the fact that what you are really saying is that the maximum compensation to the discounter, including service charges, shall not exceed 15 per cent of the tax rebate. Now, if you put

[Traduction]

laquelle nous avons inclu le paragraphe 3(2) afin qu'il soit clairement précisé que le contribuable recevra au moins 85p. 100 de son remboursement, tout compris. C'est un aversissement que nous a donné la Colombie-Britannique.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): N'est-ce pas ce que Monsieur Gibson a omis de dire?

L'honorable M. Allmand: Je pense qu'il l'a dit.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Je pensais qu'il avait dit le contraire.

L'honorable M. Allmand: Tout doit être compris dans les 15p. 100

Le président: Oui, aux termes du paragraphe 3(1) mais non en aux temres du paragraphe 3(2).

L'honorable M. Allmand: Non.

M. Gibson: Monsieur le président, si le remboursement total comprend l'escompte et la contrepartie, le ministre et moi-même sommes absolument d'accord. D'après ce que je comprends, le ministre déclare que tous les frais doivent être inclus dans les 15p. 100, c'est-à-dire dans l'escompte.

Le président: Pourquoi ne le dites-vous pas?

M. Gibson: Comme je l'ai déjà indiqué, sénateur, je crains que les tribunaux aient des difficultés avec le mot «escompte» par opposition à «contrepartie réellement reçue» parce qu'on peut calculer «l'escompte» de plusieurs façons tandis que la «contrepartie réellement reçue» par le contribuable est un chiffre en dollars absolus et non un pourcentage de quelque chose. Si elle s'avère être de 75 cents, je ne pense que quelqu'un d'entre nous puisse, par rapport à un dollar, calculer le pourcentage.

Le président: D'après votre déclaration, bien que le paragraphe 3(2) prévoit le calcul de la contrepartie, le résultat net, tel que vous l'avez illustré, équivaut-à dire que si je procède ainsi, j'enfreins l'esprit du bill, tel qu'indiqué au paragraphe 3(1). En d'autres termes, si je fais ces déductions, je me place au-dessous des limites admissibles. Or, qui désire ce genre de permission? Pourquoi en faire mention?

M. Gibson: Monsieur le président, le paragraphe 3(1) dit à l'escompteur qu'il doit payer 85 cents sur chaque dollar.

Le président: C'est exact.

M. Gibson: Au contribuable. S'il descend au-dessous de la limite de 85c., comme vous le dites, il commet une infraction.

Le président: C'est exact.

M. Gibson: Avec tout le respect que je vous dois, ce n'est pas ce que recherche un honnête escompteur.

Le sénateur Manning: Monsieur le président, je ne comprends vraiment pas pourquoi on adopte la méthode des 85 p. 100 qui vont au contribuable au lieu de définir clairement la contrepartie maximale que l'escompteur peut obtenir. A mon avis, tout ce qui a été dit laisse à penser que, d'après vous, la contrepartie maximale, y compris les frais de service, qui revient à l'escompteur ne doit pas dépasser 15 p. 100 du remboursement de l'impôt. Dans ce cas, il est inutile de

[Text]

it that way there is no room for argument at all, because then you are defining the maximum charge that the discounter can make. Forget all about the 85 per cent and confine it to the fact that the discounter must not exceed 15 per cent.

Senator Connolly (Ottawa West): Even if you say including the fee for preparing the return and any other service.

Senator Manning: If you wish to add that detail it could be, "the maximum shall be . . ." so-and-so.

Senator McIlraith: Isn't there another way of doing this, by leaving subclause 3(1) as it is and then defining "consideration" to include the fee for preparing the return and certain other services? Would that be a possible way of approaching it?

Mr. Gibson: If I may respond to both senators—both of whom have more experience as legislators than I have as a legislative draftsman, I am quick to point out—there are at least two ways to write any equation. Looking at it from the 85 per cent side or the 15 per cent side, you come to exactly the same conclusion.

In response to Senator McIlraith's point, subclause 3(2) is a rule of interpretation and could very well have been written in the definition clause. The result, in my opinion, would have been identical.

Senator McIlraith: This is where we have a difference of opinion.

Mr. Gibson: If I may say so, senator, I think our difference of opinion is as to which might be clearer.

Senator McIlraith: Yes, that is right. You use the word "consideration" by itself in subclause 3(1), and then in subclause 3(2) the bill says: "consideration as otherwise determined" and so on. It is a matter of opinion as to which is the clearer way of doing it.

Mr. Gibson: I agree with you completely, senator. The difficulty we face is that the fee for preparing the income tax return is, in the great majority of cases, a legitimate fee for service, and in law, without a special rule, would not normally be regarded as part of the consideration for the advancing of the money in advance of the time it would otherwise come forward.

The Chairman: Do you say that that makes subclause (2) necessary as being the only way in which it can be clearly so stated?

Senator Cook: He does not say the only way; he says one way.

Mr. Gibson: That is exactly my point, senator. It is absolutely necessary to capture the fee for service as part of the consideration. However, there have been at least two other ways in which it could have been said that have been suggested here this afternoon. The result, however, I suggest, would have been the same.

The Chairman: Why as part of the consideration? Why not as part of the discounter's take?

[Traduction]

discuter car vous définissez la somme maximale que peut recevoir l'escompteur. Ne pensez pas au 85 p. 100 et limitez-vous au fait que l'escompteur ne doit pas dépasser 15 p. 100.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Même si vous incluez les frais de production de la déclaration d'impôt ou les autres frais de service.

Le sénateur Manning: Vous pouvez préciser en disant: « . . . le maximum sera de . . . », et ainsi de suite.

Le sénateur McIlraith: Ne peut-on laisser le paragraphe 3(1) tel qu'il est et définir le terme « contrepartie » de façon qu'il comprenne également les frais de production de la déclaration d'impôt ainsi que tout autre frais de service? Serait-il possible d'aborder le problème de cette façon?

M. Gibson: Pour répondre aux deux sénateurs, qui ont tous les deux plus d'expérience en tant que législateurs que je n'en ai en tant que rédacteur de lois, je m'empresse de dire qu'il y a au moins deux façons d'établir une équation par écrit. Que l'on tienne compte des 85 p. 100 ou des 15 p. 100, on arrive exactement au résultat.

Pour répondre à la question du sénateur McIlraith, le paragraphe 3(2) constitue une règle d'interprétation et aurait très bien pu figurer dans l'article d'interprétation. A mon avis, le résultat aurait été identique.

Le sénateur McIlraith: C'est là qu'il y a divergence d'opinion.

M. Gibson: Permettez-moi de dire, monsieur le sénateur, qu'à mon avis, il y a divergence d'opinion quant à la question de savoir lequel de ces deux paragraphes est le plus clair.

Le sénateur McIlraith: Oui, c'est vrai. Vous utilisez le terme « contrepartie » seul dans le paragraphe 3(1) puis, au paragraphe 3(2), le projet de loi dit: « . . . contrepartie telle que par ailleurs calculée . . . », etc. Il s'agit de savoir quelle utilisation des termes est la plus claire.

M. Gibson: Je suis entièrement d'accord avec vous, sénateur. La difficulté à laquelle nous nous heurtons est la suivante: dans la grande majorité des cas, les frais de production de la déclaration d'impôt sont légaux, et d'après la loi, sans aucune règle spéciale, ils ne sont pas en principe inclus dans la contrepartie pour l'avance en numéraire.

Le président: Voulez-vous dire que le paragraphe (2) s'impose car il stipule clairement la seule façon de procéder?

Le sénateur Cook: Pas la seule façon, mais une parmi d'autres.

M. Gibson: C'est exactement ce que je pense, sénateur. Il faut absolument inclure les frais de service dans la contrepartie. Cependant, il y avait au moins deux autres façons de le prévoir, et on les a proposées ici cet après-midi. Mais je pense que le résultat aurait été le même.

Le président: Pourquoi les inclure dans la contrepartie et non dans la somme qui revient à l'escompteur?

[Text]

Mr. Gibson: That is Senator Manning's point exactly. It really depends on whether one chooses to put the emphasis on telling the taxpayer what he is entitled to get or telling the discounter what he is entitled to take.

Senator Manning: It is the discounter we are legislating, and for that reason I argue that the more appropriate approach is to say to the discounter that his total compensation, including fees for services, shall not exceed 15 per cent of the tax rebate.

Mr. Gibson: I leave it to the minister to indicate to whom he is directing this legislation, but I would regard an essential element of this legislation as telling the taxpayer, "Mr. Taxpayer, if you get less than 85 cents on the dollar, go speak to your local policeman or write to the Department of Consumer and Corporate Affairs, because you have been done in."

Senator Manning: Can the taxpayer not do that just as readily if you tell the discounter that he is not entitled to more than 15 per cent and he takes more?

Mr. Gibson: Exactly.

Senator Manning: That would not interfere with the taxpayer's rights.

Mr. Gibson: I agree. It is really a question of emphasis, and nothing more than that.

Senator Manning: I can understand this, but I cannot understand the other. It is ambiguous. We would not be having this discussion were it not ambiguous. Certainly, there is no ambiguity if you state that the maximum compensation to the discounter shall not exceed 15 per cent. No one could misunderstand that.

Senator Cook: Mr. Chairman, having heard Mr. Gibson, I can honestly say that I do not see anything wrong with this clause. Reading both subclauses, it is quite clear, I think.

The Chairman: Well, it is nice to have a difference of opinion. Everyone knows what the chairman's opinion is.

Subclause (2) uses the words "there shall be deducted from the consideration". What is the "consideration" in that case? Is that the 85 per cent, or whatever may be paid for the right to the refund?

Mr. Gibson: Mr. Chairman, the consideration is what that term would mean, at law, in the circumstances of any given case but for the rule in subclause 3(2). In my example, if I may revert to it, it is the \$90—

The Chairman: Let's use \$85.

Mr. Gibson: Certainly. The \$85, then, if that is what the discounter offers the taxpayer across the table, but for the rule in subclause 3(2), would make the transaction perfectly lawful.

The Chairman: Would it not do more than that? If you take \$85 as being the consideration, subclause (2) says that the discounter shall be entitled to deduct from the consideration—that is, from the \$85—the cost of the preparation of the return and for any other services directly related to the discounting transaction.

[Traduction]

M. Gibson: C'est exactement le point de vue du sénateur Manning. Il s'agit vraiment de savoir si on veut surtout dire au contribuable ce à quoi il a droit ou à l'escompteur, ce qu'il peut prendre.

Le sénateur Manning: Nous sommes en train de légiférer sur l'escompte, c'est pour cela que d'après moi, la meilleure façon de procéder est de dire à l'escompteur que l'ensemble de sa contrepartie, y compris les frais de services subis, ne doit pas dépasser 15p.cent du remboursement d'impôt.

M. Gibson: Je laisse au ministre le soin de préciser qui doit viser cette loi, mais à mon avis, il importe que cette mesure informe le contribuable que s'il obtient moins de 85 cents du dollar, il doit s'adresser à la police locale ou écrire au ministère de la Consommation et des Corporations, car il se fait rouler.

Le sénateur Manning: Ne peut-on pas épargner cette tâche au contribuable et dire à l'escompteur qu'il n'a pas droit à plus de 15p.cent?

M. Gibson: Exactement.

Le sénateur Manning: Cela ne remettrait pas en question les droits du contribuable.

M. Gibson: J'en conviens. Il s'agit vraiment de savoir sur quel aspect on veut insister, rien de plus.

Le sénateur Manning: Je comprends ce point, mais je ne comprends pas l'autre. C'est ambigu. Nous n'aurions pas entamé cette discussion s'il n'y avait pas d'ambiguïté. Évidemment, il ne peut y avoir d'erreur, si vous dites que la contrepartie maximale que reçoit l'escompteur ne doit pas dépasser 15p.cent. Il ne peut pas y avoir de malentendu à cet égard.

Le sénateur Cook: Monsieur le président, après avoir entendu M. Gibson, je peux dire en toute franchise que je ne vois pas ce qui ne va pas dans cet article. Je pense que la situation est assez claire si on lit les deux paragraphes.

Le président: Et bien, c'est bon d'avoir une opinion différente. Tout le monde connaît celle du président.

Au paragraphe (2) on se sert des mots «en déduisant de la contrepartie». Qu'elle est la «contrepartie» dans ce cas? Est-ce le 85p. 100 ou tout montant qui peut être payé pour le droit au remboursement?

M. Gibson: Monsieur le président, la contrepartie est ce que ce terme signifierait en justice dans les circonstances de tout cas donné, à part la règle définie au paragraphe 3(2). Dans mon exemple, si je puis y revenir, c'est le \$90—

Le président: Servons-nous de \$85.

M. Gibson: Ce \$85, s'il s'agit du montant que l'escompteur offre au contribuable, à part la règle définie au paragraphe 3(2), rendrait la transaction tout à fait légale.

Le président: Ne ferait-il pas plus? Si vous estimez que le \$85 est la contrepartie, le paragraphe (2) stipule que l'escompteur est autorisé à déduire de la contrepartie—c'est-à-dire de \$85,—le coût de la préparation de la déclaration et de tout autre service se rapportant directement au prélèvement de l'escompte.

[Text]

Senator Cook: It doesn't say he is entitled to deduct it. It says it has to be deducted.

Mr. Gibson: In addition, Mr. Chairman, it says, "In determining . . . the consideration . . . there shall be deducted . . .". In other words, he must deduct that amount in determining the consideration.

The Chairman: And put himself in the position of committing an offence?

Senator Cook: No, he cannot go below \$85.

Mr. Gibson: Mr. Chairman, the discounter is perfectly entitled to read these two subclauses together and say to that taxpayer, "Mr. Taxpayer, your refund is \$100. It costs me out of pocket, because I have to pay my colleague at the next desk, \$10 to have your return prepared, leaving me \$5, which is all I can take without breaking the law. I am sorry, I cannot afford to deal with you." The discounter is perfectly entitled to say that.

Senator McIlraith: Doesn't the ambiguity arise from the use of the word "consideration" three times in the two subclauses to mean different things in each case? That is really the nub of the ambiguity, and, of course, we get back to the question of the clearest way of dealing with the problem. What the legislators are intending to do is clear, but there is still ambiguity.

The Chairman: Senator McIlraith, we spent a little while on this question this morning, and we have spent a little time now. Judging by the way the discussion is going, I think the two different views are travelling on parallel lines, and parallel lines are defined as two lines that never meet.

The only way I can see of resolving it is to have the minister, having said what his intent is, now decide whether to undertake to adopt a simple method, such as Senator Manning has outlined, or leave it the way it is and buy himself a lawsuit.

Hon. Mr. Allmand: Mr. Chairman, as the old saying goes, "there are many ways to skin a cat". I suppose, given a proposition, we could all come up with different words to say the same thing. However, I have been misled by simplistic solutions before. The Department of Justice has a highly-skilled and well-trained group of draftsmen. I am more inclined to rely on those draftsmen, who have had experience in drafting laws for several years with the Department of Justice, that I am on off-the-top-of-the-head solutions, including my own. I sometimes think I can draft things rather well too, and I have, when I was a lawyer, and found out that sometimes what sounded so simple did not turn out to be so simple when it ended up in court. So I will take a chance and rely on the experts from the Department of Justice.

The Chairman: Except for one thing you might have added, Mr. Minister, and maybe you do or should know it: this committee is not without expertise too.

[Traduction]

Le sénateur Cook: Cet article ne dit pas qu'il est autorisé à le déduire mais plutôt qu'elle doit être déduite.

M. Gibson: En outre, monsieur le président, l'article stipule «la contrepartie . . . est calculée . . . en déduisant . . .». Autrement dit, il doit déduire ce montant en calculant la contrepartie.

Le président: Et cela l'oblige à commettre une infraction?

Le sénateur Cook: Non, il ne peut offrir moins que \$85.

M. Gibson: Monsieur le président, l'escompteur a tout à fait le droit de lire ces deux paragraphes de pair et de déclarer à ce contribuable: «Monsieur le contribuable, votre remboursement est de 100 dollars. Je ne fais pas mes frais parce que je dois payer le collègue qui se trouve à côté de moi; il faut prélever \$10 pour la préparation de votre déclaration, ce qui me laisse \$5 c'est-à-dire tout ce à quoi j'ai droit si je ne veux pas enfreindre la loi. Je suis désolé je ne puis me permettre de faire affaire avec vous.» L'escompteur a tout à fait le droit de lui tenir ces propos.

Le sénateur McIlraith: L'ambiguïté ne vient-elle pas de la triple utilisation du mot «contrepartie» dans les deux paragraphes et du fait qu'on donne à ce terme une signification différente dans chaque cas? Il s'agit vraiment de l'essentiel de l'ambiguïté et, naturellement, nous en revenons à la question du moyen le plus simple de régler ce problème. Ce que le législateur essaie de faire est clair, mais il y a tout de même une certaine ambiguïté.

Le président: Sénateur McIlraith, nous avons passé un moment sur cette question ce matin et nous le faisons encore maintenant. A juger par la façon dont la discussion est engagée, je crois que comme deux opinions différentes sont émises parallèlement, nous n'arriverons jamais à nous rejoindre.

La seule solution me semble de recourir au ministre, puisque nous en avons exposé l'objet, afin que ce dernier décide s'il s'engagera à adopter une méthode simple comme celle dont a fait mention le sénateur Manning ou s'il n'y changera pas un iota et risquera ainsi des poursuites devant les tribunaux.

L'honorable M. Allmand: Monsieur le président, il y a bien des façons d'aborder un problème. Je suppose, une proposition étant donné, que nous pourrions exprimer la même idée à l'aide de mots différents. J'ai déjà toutefois été trompé par des solutions simplistes. Le ministère de la Justice dispose d'un groupe de rédacteurs très expérimentés et bien formés. J'ai beaucoup plus tendance à m'en remettre à ces rédacteurs de textes de loi qui sont à l'emploi du ministère de la Justice depuis plusieurs années qu'à m'en remettre à des solutions spontanées y compris les miennes. Il m'arrive quelquefois de penser que je peux rédiger assez bien; je l'ai fait lorsque j'étais avocat et j'ai découvert qu'il arrivait quelque fois que ce qui semblait si simple ne l'était plus tout à fait devant un tribunal. Je courrai donc le risque de m'en remettre aux spécialistes du ministère de la Justice.

Le président: Vous auriez pu ajouter un point, monsieur le Ministre et peut-être devriez-vous savoir ceci: le présent comité ne manque pas d'experts.

[Text]

Hon. Mr. Allmand: Oh, I know that.

Senator Macnaughton: You have a lot of high-priced talent here. I am pulling your leg.

Hon. Mr. Allmand: That may be so, but our legal counsel, as a department, is the Department of Justice and I must say that we discussed this beforehand. We discussed different propositions of how to express this beforehand and we came up with this one. I think it is just a different way of saying what you are saying.

Some people might think what you are saying is simpler, but we went ahead with this formula. In the House of Commons we had no trouble with this formula. I have no trouble with this formula. I can see that there might be a better or clearer formula that will come along any day, and then a clearer one might come along the next day. But since this says what we want it to say, I am prepared to live with it and proceed with it.

The Chairman: Well, live with it until the court says otherwise.

Hon. Mr. Allmand: We take that chance with a lot of legislation.

The Chairman: Yes, and we swat some of it.

Senator McIlraith: But we should not do it needlessly. If we can avoid these things go to the courts, so much the better.

Hon. Mr. Allmand: I would agree with that.

Senator McIlraith: That is all we are seeking to do here.

Hon. Mr. Allmand: It is not as if this was something we just dealt with recently—although, this bill is; the concepts have been in play for quite a while.

Senator Connolly (Ottawa West): Mr. Chairman, the people from the industry whom we heard this morning agree with this interpretation that their total take is 15 per cent, and that that will include any service charges of any kind, including the cost of preparing a return.

The Chairman: That is not the question, Senator Connolly.

Senator Connolly (Ottawa West): I know it is not the question. I am simply pointing that out to the Committee.

The Chairman: That is the intent of the bill, and that is what subclause (1) of clause 3 says.

Senator Connolly (Ottawa West): That is their understanding of it. That is all I wanted to say.

The Chairman: But what some of us have been suggesting, Senator Connolly, is that subclause (2) confuses that.

Senator Cook: It only confuses it because we insist on reading into it words that are not there. In other words, we say that the discounter is entitled to deduct.

The Chairman: Yes.

[Traduction]

L'honorable M. Allmand: Oh, je le sais.

Le sénateur Macnaughton: Vous avez devant vous des spécialistes de renom. Je me paie votre tête.

L'honorable M. Allmand: C'est peut-être le cas, mais notre conseiller juridique, en tant que ministère, est le ministère de la Justice et je dois dire que nous en avons discuté au préalable. Nous avons discuté au préalable diverses propositions à savoir comment régler cette question et nous sommes convenus de cette solution. Je crois qu'il s'agit simplement d'une façon différente de dire ce que vous dites.

Certaines personnes pourraient penser que ce que vous dites est plus simple, mais nous avons proposé cette formule. À la Chambre des communes, nous n'avons eu aucune difficulté. Elle ne me pose aucun problème. Je puis me rendre compte qu'on pourrait proposer un jour ou l'autre une formule meilleure ou plus claire et qu'on pourrait en trouver une encore plus claire le jour suivant. Puisque la formule actuelle dit bien ce que nous voulons dire, je suis disposé à l'essayer et à l'adopter.

Le président: Eh bien adoptons la, tant que les tribunaux n'en décideront pas autrement.

L'honorable M. Allmand: Nous courons ce risque avec un grand nombre de lois.

Le président: Oui et parfois nous réussissons.

Le sénateur McIlraith: Mais nous ne devrions pas le faire si cela n'est pas nécessaire. Si nous pouvons éviter de nous rendre devant les tribunaux, tant mieux.

L'honorable M. Allmand: J'en conviendrais.

Le sénateur McIlraith: C'est tout ce que nous tentons de faire ici.

L'honorable M. Allmand: Ce n'est pas comme s'il s'agissait d'un élément législatif dont nous viendrions tout juste de commencer à discuter; le projet de loi est récent, mais les principes sont en cause depuis déjà longtemps.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Monsieur le président, les représentants de l'industrie que nous avons entendus ce matin acceptent l'interprétation voulant que leur bénéfice total soit de 15p. 100 et que ce chiffre inclue tout frais, y compris le coût de préparation de la déclaration.

Le président: Ce n'est pas là la question, sénateur Connolly.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Je sais que ce n'est pas la question. Je le souligne simplement au Comité.

Le président: C'est l'objet du bill et c'est ce que stipule le paragraphe (1) de l'article 3.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): C'est comme ça qu'ils le comprennent. C'est tout ce que je voulais dire.

Le président: Mais ce que certains d'entre nous ont laissé entendre sénateur Connolly, c'est que le paragraphe (2) embrouille cette question.

Le sénateur Cook: Il nous déroute parce que nous insistons pour y lire des termes qui ne s'y trouvent pas. Autrement dit, nous disons que l'escompteur est autorisé à déduire.

Le président: Oui.

[Text]

Senator Cook: But that is not what it says. It says, "shall be deducted from the consideration." That is a different matter altogether. The situation is that if the consideration is down so low—say it is 85 per cent starting off—then there is nothing to be deducted.

The Chairman: There is nobody other than the discounter who is dealt with under the words "there shall be deducted."

Senator Cook: That is right.

The Chairman: So there is no confusion there.

Senator Cook: But he is not legally entitled to deduct anything from 85 per cent; he is only entitled to deduct from 100 per cent. What he is entitled to deduct, plus the consideration, must not be less than 85 per cent.

The Chairman: You are on one parallel line, senator.

Senator Macnaughton: Mr. Chairman, could we not pass the bill but attach some recommendations to it?

The Chairman: I should think the least we should do would be to indicate by way of observation that it is the view of the Committee that, in effect, in carrying through subclause (2) in the form in which it is it would appear that we are buying a law suit. We are not asking the minister to do anything. We could amend the bill and the Commons could refuse it or accept it, but at a time like this, to take a course of that kind, unless it is absolutely necessary, would appear to me to be undesirable.

We should give serious thought before we do that. But the least we can do is to sound the alarm and say, "You are getting yourselves a law suit which you could quite easily avoid, and the way to avoid it, of course, would be to amend." If in the final test that is not desirable, it would be to take an undertaking, as we have done before, from the minister that at the next session this change would be made so as to clarify the meaning beyond all doubt.

Senator McIlraith: An undertaking is not very practicable at the moment in the face of dissolution.

The Chairman: No, that is right.

Hon. Mr. Allmand: But what I can say, Mr. Chairman, is that we are still in preparation of the new version of the Borrowers and Depositors Protection Act. That may come along in a year's time, or sooner. If, as you say, this is knocked down by the courts, well, we had these changes in that bill before and we would simply reintroduce them, as amended in that bill, when it is put forward next year.

I think the bill is all right nevertheless, and my provincial colleagues were most forceful in asking me to go ahead with it so that we will have it in place for the end of this taxation year; and for the next taxation year I am willing, personally, despite your warnings, to go ahead with this now. If you are correct, we will be reintroducing the Borrowers and Depositors

[Traduction]

Le sénateur Cook: Mais ce n'est pas ce que dit le projet de loi. Il est ainsi rédigé «en déduisant de la contrepartie». C'est tout à fait différent. Dans le projet de loi, si la contrepartie est faible, disons à partir de 85p. 100, il n'y a aucune déduction.

Le président: Mais la formule «en déduisant la contrepartie» ne vise personne d'autre que l'escompteur.

Le sénateur Cook: C'est exact.

Le président: Il n'y a donc aucune confusion possible.

Le sénateur Cook: Mais la loi ne l'autorise pas à déduire quoi que ce soit des 85p. 100. Il ne peut opérer une déduction que sur les 100p. 100. Ce qu'il est autorisé à déduire en plus de la contrepartie ne doit pas être inférieur à 85p. 100.

Le président: Vous êtes sur une voie parallèle, sénateur.

Le sénateur Macnaughton: Monsieur le président, ne pourrions-nous pas renvoyer le bill en y joignant quelques recommandations?

Le président: Selon moi, le moins que nous puissions faire serait d'indiquer, par voie d'observation, le point de vue du Comité, à savoir qu'en réalité, le fait d'adopter le paragraphe (2) dans sa forme actuelle risque de susciter des litiges. Nous ne demandons pas au ministre d'intervenir. Nous pourrions modifier le projet de loi, quitte à ce que les Communes acceptent ou refusent la modification, mais dans les circonstances actuelles, à moins que ce ne soit absolument indispensable, il me semble inopportun d'entreprendre une procédure de ce genre.

Il faudrait sérieusement réfléchir avant de le faire. Mais le moins que nous puissions faire est de tirer la sonnette d'alarme en indiquant que la formulation actuelle pourrait susciter des litiges qu'il serait très facile d'éviter par une modification. Si, finalement, cela n'est pas opportun, il faudrait néanmoins que nous obtenions, comme nous l'avions fait par le passé, un engagement du ministre indiquant que la modification sera effectuée au cours de la prochaine session de façon à dissiper toute incertitude sur le sens de la formule.

Le sénateur MacIlraith: Il n'est guère satisfaisant d'obtenir un engagement à la veille d'une dissolution.

Le président: Vous avez raison.

L'honorable M. Allmand: mais ce que je peux dire, monsieur le président, c'est que nous poursuivons la rédaction de la nouvelle version de la Loi sur la protection des emprunteurs et des déposants. Elle pourrait passer à l'ordre du jour avant un an. Si, comme vous le dites, cette disposition est attaquée par les tribunaux, nous considérerons qu'elle faisait partie de ce projet de loi et nous la représenterons avec ses modifications dans le nouveau projet de loi lorsqu'il sera présenté l'an prochain.

Je pense néanmoins que ce projet de loi est satisfaisant, et mes collègues provinciaux m'ont demandé avec vigueur d'en favoriser l'adoption de façon qu'il soit proclamé pour la fin de la présente année d'imposition et malgré vos mises en garde, je veux personnellement qu'il soit adopté le plus tôt possible afin d'être appliqué au cours de la prochaine année d'imposition.

[Text]

Protection Act and we could repeal this and put it into the Borrowers and Depositors Protection Act, as amended.

The Chairman: Mr. Minister, I should tell you that we are offered from time to time many solutions in the future. We prefer to deal in the present or take an undertaking in the future. Undertakings at this time might be undesirable. Therefore, the committee will have to decide what course it will take.

I think we have taken sufficient time on this.

Senator McIlraith: I just want to ask one point of the minister arising out of his remarks. He speaks of the provincial ministers pressing for legislation. I take it that they did not have this bill in this form before them. It was legislation on the subject that they were pressing for. Is that not correct?

Hon. Mr. Allmand: At the federal-provincial conference, senator, they pressed for legislation or regulation on the subject, whatever would solve the problem. As I said this morning, we explored it but we could not do it by regulation. Of course, we could not show them the bill before it was introduced in the house, but we sent to all of the provincial ministers a Telex setting out in non-legal language what we were going to put into the bill. We got pretty strong approval there. Some of them said that while they approved in principle they could not approve of the bill unless they saw it, but they were still in favour of our going ahead on this.

Senator Connolly (Ottawa West): Mr. Minister, did any of them take any objection to the 15 per cent or to the 85 per cent item?

Hon. Mr. Allmand: I think some of them did.

The Chairman: The reason I ask that is that this morning we had evidence from witnesses speaking for the industry who said that the 15 per cent maximum take, from their point of view, would put them out of business. They said a more appropriate figure might be 30 per cent.

Hon. Mr. Allmand: I will let John Guss answer on what the provinces said, but I must say that we discussed different rates in the cabinet committee before we went forward with this. The Department of Finance, our Department of Finance, suggested that 15 per cent, including all charges, was still generous. That was their opinion. Maybe John Guss can say what the provinces thought about the 15 per cent as opposed to the 5 per cent or less.

By the way, nobody suggested more than 15 per cent. Ontario has 5 per cent and two other provinces have 5 per cent. What did they say, Mr. Guss?

Mr. Guss: Only Saskatchewan raised the question of the rate. In Saskatchewan the comment was that they felt 15 per

[Traduction]

Vous affirmez que nous allons présenter de nouveau la Loi sur la protection des emprunteurs et des déposants, et que nous pourrions revenir alors sur cette disposition et l'intégrer à la nouvelle loi.

Le président: Monsieur le ministre, je dois vous dire que très souvent, on nous propose toutes sortes de solutions pour l'avenir; nous préférons nous occuper du présent ou obtenir des engagements pour l'avenir. Actuellement, un engagement pourrait être inopportun. C'est pourquoi le Comité devra décider de l'attitude à adopter.

Je pense que nous avons consacré suffisamment de temps à cette question.

Le sénateur McIlraith: Je voudrais simplement poser une question au ministre à propos de ses dernières remarques. Il a parlé des ministres provinciaux qui lui demandaient instamment de favoriser l'adoption de ce projet de loi. Je suppose qu'ils ne connaissent pas ce projet de loi sous sa forme actuelle. Ils voulaient sans doute simplement parler d'une loi à ce sujet, n'est-ce pas?

L'honorable M. Allmand: Sénateur, au cours de la conférence fédérale-provinciale, ils m'ont demandé instamment de faire adopter une loi ou des règlements à ce sujet, de façon à résoudre le problème. Comme je l'ai dit ce matin, nous avons étudié la question, mais elle ne peut pas être résolue par voie de règlement. Naturellement, nous n'avons pas pu le leur présenter avant son introduction devant le Parlement—nous avons fait parvenir à tous les ministres un telex indiquant dans un langage non juridique ce que nous entendions faire figurer dans le projet de loi. Nous avons reçu une forte approbation de leur part. Certains d'entre eux ont dit que malgré leur approbation de principe, ils ne pouvaient approuver le projet de loi avant de l'avoir vu, mais que cependant, ils nous incitaient à aller de l'avant.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Monsieur le ministre est-ce que l'un d'entre eux aurait formulé une objection au sujet des 15 p. cent ou des 85 p. 100?

L'honorable M. Allmand: Il me semble que oui.

Le président: Si je vous demande cela, c'est parce que ce matin, un témoin qui parlait au nom de ce secteur industriel a dit que le maximum de 15 p. 100 leur interdirait toute possibilité de poursuivre leurs activités. Il a indiqué que le chiffre de 30 p. 100 leur semblait beaucoup plus approprié.

L'honorable M. Allmand: Je voudrais que M. John Guss réponde sur l'attitude des provinces, mais je dois dire que nous avons discuté de différents taux au Comité du cabinet avant de retenir celui-là. Le ministère des Finances a indiqué qu'un chiffre de 15 p. 100, comprenant tous les frais, demeurerait généreux. C'est l'opinion qu'il a émise. John Guss pourrait sans doute nous indiquer l'opinion des provinces à propos des 15 p. 100, par opposition à un chiffre de 5 p. 100 ou moins.

A propos, personne n'a proposé plus de 15 p. 100. L'Ontario a proposé 5 p. 100, ainsi que deux autres provinces. Qu'en est-il exactement, monsieur Guss?

M. Guss: Seule la Saskatchewan a soulevé la question du taux. Dans cette province, on estimait que le taux de 15% était

[Text]

cent was too high, and they preferred five per cent. Seeing that a service charge was rolled into the 15 per cent, they were willing to accept it. The other provinces that replied all accepted it.

The Chairman: Can I just interrupt? The minister has limited time and we have one other question. If we have gone as far as we can with the minister at this point, perhaps we could switch to the other question and then come back to further discussion on this point later. If that is agreeable, the second point is the matter of disclosure or confidentiality. Senator Laird raised that point.

Senator Laird: Yes, and the minister will recall I did raise it. He said he relied on advice, and I then questioned Mr. Guss and it appeared, arising out of our discussion, that various individuals outside of Revenue Canada, such as the Attorney General's office would come into possession of the information provided. That is of some concern to me.

Hon. Mr. Allmand: Yes, for the enforcement purposes of this act, they can get this information. Both the Cabinet and the House of Commons agreed that, in order to enforce these kinds of provisions, that should be allowed. It is just for enforcement purposes. The people who would get the information would be the officials of our department or the Attorney General's.

We have someone here from the Department of National Revenue. His evidence will be on the technical point. All I can say is that we made that decision on policy that this exception could be made to enforce this law.

Senator Laird: You are relying on the gentleman who is here?

Hon. Mr. Allmand: He can explain the purport of what this does in Revenue's terms. Understanding what it does, we agreed to it. We felt we should do it because it was the only way we could enforce this.

Senator Laird: Don't you see this as the thin end of the wedge encroaching upon a well-established, in fact, statutorily established policy of not letting out information from Revenue Canada?

Hon. Mr. Allmand: No, because the purpose of the clause in the Income Tax Act is really to protect the taxpayer. This bill is also to protect the taxpayer, so the information that is sent, let's say, to the Attorney General to prosecute, is really to protect the right of the taxpayer.

If it was to divulge information which would go against the interest of that particular taxpayer, I would say that was a bad precedent. When the fellow goes to get his discount, he knows that the form has to be filled out, so he is almost agreeing that it be passed on in order to protect him from being gypped on the refund. I do not see that as a bad precedent. If the information was to be given out in a way that would go against

[Traduction]

trop élevé et l'on aurait préféré 5%. Constatant que ce taux incluait des frais de service, on s'est déclaré prêt à l'accepter. Les autres provinces qui ont répondu l'ont toutes accepté.

Le président: Puis-je vous interrompre? Le temps dont le ministre dispose est limité, et nous aurions une autre question à lui poser. Si nous jugeons qu'il a été suffisamment saisi de cette question, peut-être pourrions-nous passer à une autre, quitte à y revenir plus tard. Si cela vous convient, nous pourrions aborder la question de la communication des renseignements ou du respect de leur nature confidentielle. C'est le sénateur Laird qui l'a soulevée.

Le sénateur Laird: Exactement, et je crois que le ministre s'en souvient. Il a dit qu'il s'en était remis à ses conseillers, puis j'ai interrogé M. Guss. À en juger par la discussion, il semble qu'un certain nombre de personnes autres que les fonctionnaires Revenu Canada, de ceux du ministère du Solliciteur général, par exemple, auraient accès aux renseignements fournis. Cela m'inquiète.

L'honorable M. Allmand: C'est exact. Pour appliquer les termes de cette loi, ils peuvent obtenir ces renseignements. Et le Cabinet et la Chambre des communes ont convenu que, pour pouvoir appliquer ce genre de dispositions, il fallait permettre la communication de ces renseignements. Ces documents ne servent qu'à l'application de la loi. Si ce bill était adopté, les personnes qui y auraient accès seraient les fonctionnaires de notre ministère et ceux du ministère du Solliciteur général.

Nous avons ici un représentant du ministère du Revenu national. Son témoignage sera de nature technique. De toute façon, nous avons jugé que notre politique devait admettre cette exception pour pouvoir appliquer la loi.

Le sénateur Laird: Vous vous en remettez au fonctionnaire qui est ici, n'est-ce pas?

L'honorable M. Allmand: Il pourra vous expliquer la portée de cette disposition en termes d'imposition. Quant à nous, après explication, nous l'avons acceptée. Nous avons jugé qu'il fallait le faire, car c'était le seul moyen d'appliquer la loi.

Le sénateur Laird: Ne voyez-vous pas que cette disposition constitue une violation du principe bien établi de ne pas divulguer les renseignements consignés à Revenu Canada?

L'honorable M. Allmand: Non, car le but de l'article de la Loi de l'impôt sur le revenu dont vous parlez vise vraiment à protéger le contribuable, tout comme ce bill. Les renseignements envoyés, par exemple, au bureau du Solliciteur général pour fin de poursuites, ne lèsent vraiment pas les droits du contribuable.

S'il s'agissait de communiquer des renseignements susceptibles de causer préjudice à un contribuable en particulier, j'admets qu'il s'agirait d'un précédent déplorable. Le contribuable qui s'adresse à un escompteur sait très bien que la formule doit être produite; il accepte donc, à toutes fins pratiques, que cette dernière soit divulguée pour qu'on ne le dupe pas de son remboursement. Selon moi, il ne s'agit pas

[Text]

the interests of that particular taxpayer, I would find that to be of great concern.

Senator Laird: And that is your policy?

Hon. Mr. Allmand: Yes. In this case, we feel we are protecting the taxpayer. He is agreeing that this information be released to us by the forms that are set out in the schedule.

Senator Cook: This does not alter the Income Tax Act, but this merely says that section 241 of the Income Tax Act does not extend to the schedule created by this act.

Hon. Mr. Allmand: I am not an expert on the administration of the Income Tax Act, but we have people here who are. All I can tell you is that we do not consider this as being, in policy, a serious exception to that rule of confidentiality. In fact, we are helping that same taxpayer about whom the information is being put forward.

The Chairman: We have here Mr. Brown.

Hon. Mr. Allmand: Mr. Chairman, I have a plane scheduled to Montreal at 5 o'clock. The information is technical, and we have here this afternoon the Deputy Minister of the Department of Consumer and Corporate Affairs and also other officials, including Mr. Evans; and, of course, Mr. Guss is still here.

The Chairman: Mr. Brown, I understand, is the one who deals with confidentiality?

Hon. Mr. Allmand: That is right.

The Chairman: Would you come forward?

Hon. Mr. Allmand: Could I be excused?

The Chairman: I think you have said everything there is to be said. Whether you have brought the parallel lines together or not remains to be seen.

Does the committee feel we need Mr. Gibson any further?

Mr. Gibson: I will stay in the committee room, in any event.

The Chairman: Mr. Brown, you have heard some of the discussion about clause 4, subclause (3), and the point that has been made again providing this exemption, or making section 241 of the Income Tax Act non-applicable to this particular case. What have you to say?

Mr. D. S. Brown, Director, Statistics Liaison Division, Department of National Revenue, Taxation: I can only comment that having studied subclause (3) only briefly today, it is my understanding that it is clear that section 241 of the Income Tax Act does not apply. As the minister noted prior to his departure, that was a policy decision. I do not think I am competent to address the policy issue. Nevertheless, from the standpoint of the requirement of section 241, with the introduction of legal entitlement to officials

[Traduction]

d'un précédent déplorable. Si les renseignements devaient être communiqués au détriment des intérêts de ce contribuable, cela m'inquiéterait beaucoup.

Le sénateur Laird: Et c'est là votre politique.

L'honorable M. Allmand: Oui. Dans le cas qui nous occupe, nous sommes convaincus que nous protégeons le contribuable. En remplissant les formules qui figurent dans l'annexe, celui-ci accepte que ce renseignement nous soit divulgué.

Le sénateur Cook: Cette disposition ne modifie pas la Loi de l'impôt sur le revenu, mais elle prévoit simplement que l'article 241 de ladite loi ne s'applique pas à l'annexe publiée par ce bill.

L'honorable M. Allmand: Je ne suis pas un expert en matière d'application de la Loi de l'impôt sur le revenu, mais mon ministère dispose d'un personnel compétent à la matière. Tout ce que je puis vous dire, c'est que, selon nous, cette disposition ne constitue pas une dérogation à la règle du respect du caractère confidentiel d'un document. De fait, nous ne faisons qu'aider le contribuable sur qui portent les renseignements communiqués.

Le président: J'invite maintenant M. Brown à prendre la parole.

L'honorable M. Allmand: Monsieur le président, je dois être à Montréal à 5 heures. Il s'agit d'un point technique, et nous avons ici cet après-midi le sous-ministre de la Consommation et des Corporations ainsi que d'autres fonctionnaires, dont M. Evans et, bien sûr, M. Guss qui est encore ici.

Le président: Si j'ai bien compris, M. Brown est l'un de ceux qui sont chargés de faire respecter le caractère confidentiel des documents, n'est-ce pas?

L'honorable M. Allmand: C'est exact.

Le président: Pourriez-vous vous approcher?

L'honorable M. Allmand: Pourriez-vous m'excuser?

Le président: Vous avez dit, je pense, tout ce qui devait être dit. Reste à savoir si cette question a été éclaircie ou non; nous le verrons bien.

Messieurs, avons-nous encore besoin de M. Gibson?

M. Gibson: Je demeurerai dans la salle du comité, de toute façon.

Le président: Monsieur Brown, vous avez entendu une partie de la discussion au sujet du paragraphe 4(3) et les réticences qui ont été soulevées quant à l'adoption de cette exemption, ou à l'exclusion de l'article 241 de la Loi de l'impôt sur le revenu dans ce cas particulier. Qu'en pensez-vous?

M. D. S. Brown, directeur, division de la consultation et des statistiques, revenu Canada, Impôt: N'ayant que brièvement étudié le paragraphe (3) aujourd'hui, je peux simplement ajouter qu'à mon avis, il est clair que l'article 241 de la Loi de l'impôt sur le revenu ne s'applique pas. Comme le ministre l'a remarqué avant son départ, il s'agit d'une décision de politique. Je ne crois pas être qualifié pour m'attaquer à cette question. Cependant, du point de vue des dispositions de

[Text]

The Chairman: Could I put this question? Do you see any risk to the doctrine of confidentiality contained in clause 4(3) for the provision of this information from the income tax division to a law enforcement officer?

Mr. Brown: Recognizing that it is in the taxpayer's interest, and recognizing that there is not an elaborate amount of taxpayer information involved, I see the risk as either limited or non-existent.

I think the points to be remembered here are the two pieces of information to be transferred from Taxation. One is the form, Schedule 1, I believe it is called. I think it is not unreasonable to consider that form being filed for Consumer and Corporate Affairs' purposes, in which case Taxation is, in essence, serving as a post office to convey that material to the Department of Consumer and Corporate Affairs.

There is only one other piece of information being transmitted from Taxation to the Department of Consumer and Corporate Affairs beyond Schedule 1, and that is under the last item in subclause (3), prior to paragraph (a), the actual amount of refund of tax relating thereto.

If the concern that exists from the standpoint of transmitting tax information stems from this issue, it can be pointed out that the amount of tax refund cannot really result in the conveying of information regarding a person's income or his personal characteristics that are confidential between our department and the taxpayer. It is true that the amount of the tax refund is currently income tax information obtained by the Minister of National Revenue.

The Chairman: There are three things involved: a copy of the form; the information that is on the form; and, in addition, the amount of the refund claimed. Those are the three things that this bill permits to be furnished by the income tax division, notwithstanding section 241 of the Income Tax Act.

Mr. Brown: Mr. Chairman, I have to apologize for having overlooked, perhaps, the issue or possibility of providing information where the form is not provided by the discounter. Clearly, when the form is provided by the discounter it is my understanding that it is no degradation of confidentiality, that we would merely be transmitting a document that is not used by our department in the administration of the act.

The Chairman: The only item in which there might be some risk would be in forwarding information outside the form, even though it is limited to the amount of the refund claimed.

Mr. Brown: Yes. From my profession, I am not well versed in legal issues but I believe that historical concerns in the past have had to centre on the need for access to information in order to ensure sound administration of federal and provincial programs, offset by the need to maintain confidence in the integrity of the tax system in order to encourage correct

[Traduction]

l'article 241, en ce qui concerne les droits des fonctionnaires...

Le président: Puis-je poser une question? À votre avis, les dispositions de l'article 4(3) permettant la divulgation de ces renseignements, par la division de l'impôt, à un fonctionnaire chargé de l'application de la loi, compromettent-elles le droit au secret?

M. Brown: Étant donné que c'est dans l'intérêt du contribuable, et qu'il ne s'agit pas de renseignements détaillés sur le contribuable, je n'y vois aucun danger ou alors, très limité.

Il convient, je crois, de se rappeler ici les deux documents qui doivent être transmis par l'Impôt. Le premier est, je crois, la formule intitulée «Annexe I». À mon avis, il est raisonnable de penser que cette formule est classée aux fins de la Consommation et des Corporations, et, dans ce cas, l'Impôt n'est, en fait, qu'un bureau de poste qui sert à transmettre cette documentation au ministère de la Consommation et des Corporations.

Il n'y a qu'un autre renseignement qui soit transmis par l'Impôt au ministère de la Consommation et des Corporations, outre l'annexe I, et c'est ce dont il s'agit à la fin du paragraphe 3), avant l'alinéa a) c'est-à-dire le montant réel du remboursement d'impôt s'y rapportant.

Si la préoccupation actuelle quant à la révélation des renseignements concernant l'impôt, provient de cette question, on peut remarquer que le montant du remboursement d'impôt ne peut pas réellement entraîner la divulgation de renseignements concernant le revenu d'une personne ou de renseignements personnels, qui demeurent le secret de notre ministère et du contribuable. Il est vrai que le montant du remboursement d'impôt fait partie des renseignements courants concernant l'impôt obtenus par le ministre du Revenu national.

Le président: Trois éléments entrent en jeu: une copie de la formule, les renseignements qui sont sur la formule et, le montant des remboursements réclamés. Voilà les trois choses que ce projet de loi autorise la division de l'impôt à divulguer, nonobstant l'article 241 de la Loi de l'impôt sur le revenu.

M. Brown: M. le président, je dois m'excuser de ne pas avoir tenu compte, peut-être, du problème ou de la possibilité de fournir des renseignements, dans les cas où la formule n'est pas fournie par l'escompteur. À mon avis, il est clair que lorsque l'escompteur produit la formule, il n'y a aucune infraction concernant le caractère confidentiel des documents, parce que nous ne faisons que transmettre un document qui n'est pas utilisé par notre ministère dans la mise en application de la loi.

Le président: Le seul danger qu'il pourrait y avoir, consisterait à faire parvenir des renseignements qui ne sont pas inclus sur la formule, même si, en fait, il ne s'agit que du montant du remboursement réclamé.

M. Brown: Oui; en raison de ma profession, je connais mal les questions juridiques, mais je crois que les préoccupations dans le passé portaient surtout sur la nécessité d'avoir accès à l'information, afin d'assurer une administration saine des programmes fédéraux et provinciaux, compensée par la nécessité de maintenir la confiance en l'intégrité du système fiscal afin

[Text]

self-assessment. It is my view, and I qualify this as my view to the best of my knowledge and training, that transmittal of amount of tax refund as required under this clause would not constitute a serious degradation of confidence in the system, especially recognizing that it is in the interests of the taxpayer.

Senator Cook: In other words, by itself, without a great deal of other information that would not mean very much to the person who received that particular piece of information?

Mr. Brown: Personally, I believe that is so.

Senator Laird: But the amount of refund and so on might mean something, Mr. Brown, by deduction, and your department, I think you will remember, has always been frightfully jealous of this doctrine of secrecy.

Mr. Brown: Yes.

Senator Laird: And, very frankly, we are afraid that the danger of this modest amount of information being disclosed is the thin end of the wedge.

Mr. Brown: Senator, I share your concern that it is important to ensure a good level of confidence in the self-assessment facet of the tax system. However, I must advise that section 241 of the Income Tax Act does recognize this necessary requirement.

Senator Laird: That is right.

Mr. Brown: Through inclusion in section 241 of an exception clause, through which access to tax information may be authorized from time to time, as warranted. In essence, it is a "by exception" clause, in the sense that it says information may not be transmitted otherwise than where there is a legal entitlement.

Senator Lafond: Mr. Chairman, is it not a fact that the form as provided in this bill provides only for the statement of an amount of claim for refund, which is a figure privy to the taxpayer, and it does not provide for the actual amount of refund, which would be a figure of National Revenue?

The Chairman: It says three things: form; or the information that is one the form; or the actual amount of the refund of tax. You will see that above paragraph (a), if you move up two lines.

Do you have a question, Senator Cook?

Senator Cook: No, Mr. Chairman, you are right. I missed that; that is an actual figure.

The Chairman: Yes.

Senator Cook: I was about to say that the income tax authorities only have this, as an agent for the Department of Consumer and Corporate Affairs, but that is not so; the actual amount of the refund is supplied.

Mr. G. Post, Deputy Minister, Department of Consumer and Corporate Affairs: The Department of Consumer and Corporate Affairs would not be in a position to verify whether, in the end, the return having been actually audited and

[Traduction]

d'encourager une auto-évaluation juste. Je crois, et toujours au meilleur de ma connaissance et de ma formation, que la divulgation du montant de remboursement, telle que requise aux termes de cet article, ne constituerait pas une grave dégradation de la confiance dans le système, particulièrement si l'on reconnaît que c'est dans l'intérêt du contribuable.

Le sénateur Cook: En d'autres termes, ce renseignement, s'il n'est pas accompagné d'autres renseignements, ne signifieraient pas grand-chose pour celui qui le recevrait?

M. Brown: Personnellement, je le crois.

Le sénateur Laird: Mais, M. Brown, le montant du remboursement, etc., peut signifier beaucoup si l'on fait des déductions, et votre ministère, je crois que vous vous en souvenez, a toujours été extrêmement jaloux de préserver ce caractère confidentiel.

M. Brown: Oui.

Le sénateur Laird: Et, franchement, nous craignons que la divulgation de ce modeste renseignement constituerait une première brèche à ce droit au secret.

M. Brown: Sénateur, je crois comme vous qu'il importe d'assurer une solide confiance en cet aspect de l'auto-évaluation du système fiscal. Cependant, je dois vous dire que l'article 241 de la Loi de l'impôt sur le revenu reconnaît cette exigence.

Le sénateur Laird: C'est juste.

M. Brown: En incluant à l'article 241 un article d'exception, autorisant de temps à autre l'accès à l'information sur l'impôt, s'il est justifié. En fait, c'est par un article sur l'exception, en ce sens qu'il stipule que les renseignements ne peuvent pas être divulgués, à moins qu'un droit légal soit établi.

Le sénateur Lafond: M. le président, n'est-il pas juste de dire que la formule prescrite dans ce projet de loi ne fournit que la déclaration du montant de remboursement réclamé, qui constitue un renseignement personnel pour le contribuable et qu'elle ne fournit pas le montant réel du remboursement, qui représente un montant connu de Revenu national?

Le président: La formule dit trois choses: la formule; ou les renseignements qui s'y trouve; ou le montant effectif du remboursement d'impôt. Vous pouvez le voir au-dessus de l'alinéa a), deux lignes plus haut.

Avez-vous une question, sénateur Cook?

Le sénateur Cook: Non, monsieur le président, vous avez raison. C'est un chiffre effectif et il m'avait échappé.

Le président: Oui.

Le sénateur Cook: J'allais dire que les autorités de l'impôt n'ont cela qu'à titre d'agent du ministère de la Consommation et des Corporations, mais il n'en est rien; le montant effectif du remboursement est divulgué.

M. G. Post, sous-ministre, ministère de la Consommation et des Corporations: Le ministère de la Consommation et des Corporations n'est pas en mesure de vérifier si, en fin de compte, lorsque la déclaration a été vérifiée, il y a, en fait,

[Text]

verified, in fact there had been an infraction, unless the audited figure and the amount of tax repayable was disclosed.

Senator Cook: I appreciate that.

The Chairman: Under this clause the Minister of Consumer and Corporate Affairs, who is charged with the purposes related to the enforcement of this legislation, would be entitled to obtain that information and, I assume, any person he designates. Also, an officer or employee of the government of a province who is engaged in the administration or enforcement of the law relating in whole or in part to the regulation of the conduct of discounters would be included in those who would be entitled to the information. Now, the question is: Is that a risky or dangerous enlargement of the limitation under section 241?

Senator Connolly (Ottawa West): May I ask Mr. Brown this question, Mr. Chairman? In the event that you have a recommendation for prosecution by the special investigation section and it involves the returns of a given taxpayer which are thought to be irregular, what authority have you to issue the relevant information from the tax file?

Mr. Brown: May I ask for some clarification, senator?

Senator Connolly (Ottawa West): Yes.

Mr. Brown: When you ask if we have authority to issue information; to whom, senator?

Senator Connolly (Ottawa West): To anyone, but I would assume it would be to those persons in charge of the prospective prosecution.

Mr. Brown: My responsibility and experience with regard to the details that you are requesting now, senator, are rather limited. I am not responsible for the position of our operational side, but I believe I can qualify, if you will permit, and if I err my colleagues may correct me. It is my understanding that in the conduct of an investigation, where the intent is to seize records or prosecute, we do have to communicate, in the case of the former, information to another agency in order to actually conduct that seizure. In other words, we must communicate some tax information to the RCMP in order to carry out the procedure.

Senator Connolly (Ottawa West): And that is a violation of section 241?

Mr. Brown: No, it is not, senator, in that section 241 does allow the use of information obtained in the administration of the Income Tax Act for purposes relating to the administration of that act. In other words, if our department is to prosecute or seize records, in order to obtain those records we are required to transmit information to another agency.

Senator Connolly (Ottawa West): Such as the RCMP?

[Traduction]

infraction, à moins que les chiffres vérifiés et le montant d'impôt remboursable aient été divulgués.

Le sénateur Cook: Je comprends cela.

Le président: En vertu de cet article, le ministre de la Consommation et des Corporations, qui est chargé de réaliser les objectifs liés à la mise en vigueur de cette loi, aurait droit d'obtenir ces renseignements de même que, je suppose, toute personne qu'il désigne. Aussi, un agent ou un fonctionnaire d'une province, chargé de l'administration ou de la mise en vigueur de la loi se rapportant en tout ou en partie à la réglementation sur la conduite des escompteurs, serait au nombre de ceux qui ont droit d'obtenir ces renseignements. Maintenant, voici la question: cet élargissement des restrictions aux termes de l'article 241 représente-t-il un risque ou un danger?

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Puis-je poser une question à M. Brown, monsieur le président? Dans le cas où vous auriez une recommandation de poursuite en vertu d'un article sur les enquêtes spéciales et qu'il s'agisse des déclarations de revenu d'un contribuable qui seraient jugées irrégulières, quel est votre pouvoir en ce qui concerne la divulgation d'un renseignement pertinent, provenant des dossiers de l'impôt?

M. Brown: Puis-je demander quelques explications, monsieur le sénateur?

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Certainement.

M. Brown: Quand vous demandez si nous avons le droit de fournir des renseignements à quelqu'un, à qui pensez-vous, monsieur le sénateur?

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): A n'importe qui, mais je suppose qu'il s'agirait de ceux qui assument la responsabilité de la poursuite à venir.

M. Brown: Ma responsabilité et mon expérience en ce qui concerne les détails que vous demandez, monsieur le sénateur, sont assez limitées. Je ne réponds pas de notre mode d'organisation, mais je crois que je peux affirmer, si vous le permettez et mes collègues me corrigeront si je fais erreur, que dans le cadre d'une enquête dont l'objectif est de saisir des dossiers ou d'intenter une poursuite, nous devons, dans le premier cas, communiquer des renseignements à un autre organisme pour effectivement procéder à cette saisie. Autrement dit, nous devons fournir certains renseignements d'ordre fiscal à la G.R.C. afin de mener à bien les mesures prises.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): C'est donc une infraction de l'article 241?

M. Brown: Non, ce n'est pas une infraction, monsieur le sénateur, puisque l'article 241 autorise l'utilisation de renseignements obtenus dans le cadre de l'application de la Loi de l'impôt sur le revenu à des fins relevant de son exécution. Autrement dit, si notre ministère veut intenter des poursuites ou saisir des dossiers, pour obtenir ces dossiers, nous sommes tenus de transmettre des renseignements à un autre organisme.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Comme la GRC?

[Text]

Mr. Brown: Yes, or, for example, if we wish to garnishee a person's wages we are obliged to involve an agency other than our own, and in that case we must communicate some information.

Senator Connolly (Ottawa West): What would be the situation in the case of a prosecution where the information must go into the hands of law officers of the crown or of a province?

Mr. Brown: In the course of prosecution of a taxpayer we have to have representatives of the Department of Justice acting on our behalf. In that context they are acting, I believe, as authorized persons; they are not actually employees of the Department of National Revenue. They are, I think in almost all contacts, probably federal government employees not normally charged with access to taxation data. But with regard to the specific case, either prosecution or seizure, or garnishee of income, their services are required, and in order to obtain their services it is necessary to provide some taxpayer information.

I believe that is clearly permitted under section 241.

Senator Manning: Mr. Chairman, because I have to leave very shortly for another commitment, I should like, with your permission, to make some brief observations on the evidence we have heard. I think this bears on the decision the committee has to make, and it may be that some of the witnesses here now will want to comment on these concerns.

If the evidence submitted to us this morning by the discounters is correct, the effect of this bill would be to legislate the income tax discounter out of business completely. They were very emphatic on that point: they simply could not continue to operate if this bill were to pass into law. I think we all agree that it is a very serious matter for Parliament to legislate a group of people out of business unless there are very compelling reasons for doing so and unless Parliament is very sure that it has all of the relevant facts on both sides.

I found it very disturbing this morning—and I am sure other honourable senators did—to hear the discounters say that they were given no opportunity to present their views and their concerns on this legislation, through a committee of the other place, to the government before this bill reached the stage it is at now.

If their submissions are correct, then all of these matters we are discussing become irrelevant. If they are going to be legislated out of business, it does not matter what the definitions are; it does not matter whether there is confidentiality or not: the thing becomes meaningless. It seems to me that that is a matter that should not only be of great concern to this committee in its decision, but must surely be of great concern to the government. It leads me to the conclusion that fairness and equity would dictate that this legislation be held in

[Traduction]

M. Brown: Oui ou par exemple, si nous voulons procéder à une saisie-arrêt du salaire d'une personne, nous sommes tenus de faire intervenir un organisme autre que le nôtre et donc de fournir certains renseignements.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Que se passerait-il si dans le cadre d'une poursuite, les renseignements devaient être remis à des conseillers juridiques de la Couronne ou d'une province?

M. Brown: Lorsque nous poursuivons un contribuable, nous devons retenir les services de représentants du ministère de la Justice qui agissent en notre nom. Ainsi ils agissent, je crois, en tant que personnes autorisées; ces représentants ne sont pas réellement des employés du ministère du Revenu national. Il s'agit dans la plupart des cas d'employés du gouvernement fédéral qui normalement n'ont pas accès à des données à caractère fiscal. Mais en ce qui concerne le cas précis de poursuite, de saisie ou de saisie-arrêt du salaire, leurs services sont nécessaires et pour les obtenir il faut fournir certains renseignements sur le contribuable.

Je crois que cela est clairement autorisé aux termes de l'article 241.

Le sénateur Manning: Monsieur le président, comme je dois vous quitter sous peu pour me rendre à un autre rendez-vous, j'aimerais, avec votre permission, présenter quelques remarques sur le témoignage que nous venons d'entendre. Je pense qu'elles pourraient avoir des répercussions sur la décision que le Comité doit prendre. D'autre part certains témoins qui se trouvent parmi nous aimeraient peut-être se faire entendre au sujet de ces préoccupations.

Si le témoignage qui nous a été présenté ce matin par les escompteurs est fondé, ce projet de loi aura pour effet de les contraindre à abandonner tout à fait les affaires. Ils ont beaucoup insisté là-dessus. Ils ne pourraient tout simplement pas continuer leur commerce si ce projet de loi est adopté. Je pense que nous sommes tous d'accord pour reconnaître qu'il est très grave que le Parlement décide, par l'adoption d'un texte de loi, de contraindre un groupe de personnes à abandonner les affaires à moins qu'il n'ait de très bonnes raisons de le faire et soit absolument certain de détenir toutes les données pertinentes condamnant ou justifiant cet état de choses.

Ce matin, il m'a semblé très gênant, et je suis certain que d'autres de mes collègues ont eu la même impression, d'entendre des escompteurs affirmer qu'ils n'ont pas eu l'occasion de faire connaître au gouvernement, par un comité de l'autre endroit, leurs points de vue et leurs préoccupations au sujet de ce texte de loi avant qu'il n'atteigne l'étape à laquelle il en est présentement arrivé.

Si leurs mémoires sont fondés, toutes ces questions dont nous parlons n'ont plus aucun intérêt. Si les escompteurs doivent être exclus du monde des affaires par l'adoption d'un texte de loi, peu importent alors les définitions. Que les renseignements aient un caractère confidentiel ou non, c'est sans importance. Il me semble que c'est une question qui doit non seulement grandement préoccuper le comité lorsqu'il prendra sa décision, mais qui doit aussi intéresser vivement le gouvernement. Et j'en conclus que du point de vue de la justice

[Text]

abeyance until the government satisfies itself as to whether the representations of the discounters are or are not correct. If it is the intention to legislate these people out of business, the franker way to do it, by far, would be to ban the income tax discounter—period.

The Chairman: Senator Manning, are you addressing yourself to the three types of information that could be obtained by identified people under this clause, or are you addressing yourself to the matter of confidentiality?

Senator Manning: Mr. Chairman, I am referring to the overall picture, because I will not be here to make these comments when it comes time for the committee to give consideration to its decision on this bill.

It does seem to me, from what we have heard today, that there are at least three compelling reasons for examining this bill further, the first of which is the question of ambiguity, which has already been discussed. The second reason is the fact that we have completely conflicting evidence. On the one hand, we have the government saying that this measure would merely control the discounters, and, on the other hand, the discounters saying that this would legislate them out of business. Surely, that conflict of evidence has to be reconciled? The third reason is the fact that it was submitted by the discounters that they were given no opportunity to present their case to a committee of the other place as to what this legislation would do to them. I think that is unfair. Whether we agree or disagree with their business, everyone has the right to submit his case before being legislated out of business.

For those reasons, in my view, this legislation should be deferred.

The Chairman: Whether that is accomplished by amendment or by way of undertaking, it would appear from the evidence that we had this morning that the nature of this tax discounting business is such that it will not spring into action again until we get closer to the next taxation period. Therefore, there is no urgency to having this bill pass into law. Even if the situation is as horrible as the minister describes it, or is of the quality that the industry describes, which certainly falls into a different category, the position of neither side will be affected to any material extent over the next six to eight months.

Senator Manning: That is correct, Mr. Chairman. I want to make it clear that I am not saying that the legislation should not be passed at some point. I am simply saying that it is improper and unwise to pass it until these matters of ambiguity have been clarified. Because there is no urgency, I cannot see why this bill should not be kept in committee until those matters have been properly dealt with. I say that now because

[Traduction]

et de l'équité l'étude de ce texte de loi doit être suspendue jusqu'à ce que le gouvernement ait acquis la certitude que les témoignages des escompteurs sont ou ne sont pas fondés. Si l'objet du projet de loi est de contraindre ces gens à abandonner les affaires, la façon la plus honnête de le faire serait de loin d'interdire la cession du droit au remboursement en matière d'impôt.

Le président: Monsieur le sénateur, parlez-vous des trois types de renseignements qui peuvent être obtenus par les personnes définies en vertu de cette disposition ou du caractère confidentiel?

Le sénateur Manning: Monsieur le président, je parle de l'ensemble de cette question, parce que je ne serai pas présent pour faire connaître mes observations lorsque le temps viendra pour le Comité de prendre sa décision au sujet de ce projet de loi.

Il me semble, d'après ce que nous avons entendu aujourd'hui qu'il y a au moins trois bonnes raisons pour que nous continuions d'étudier ce projet de loi, la première étant la question de l'ambiguïté, dont nous avons déjà parlé; la deuxième tenant au fait que nous avons recueilli des témoignages tout à fait contradictoires. D'une part, le gouvernement affirme que cette mesure ne ferait que lui permettre d'exercer un certain contrôle sur les escompteurs et, d'autre part, ces derniers affirment qu'ils devraient tout simplement se retirer du marché. Cette contradiction dans les témoignages doit manifestement être résolue? La troisième raison tient au fait qu'il a été affirmé par les escompteurs qu'ils n'ont pas eu l'occasion de faire connaître leurs points de vue à un comité de l'autre endroit en ce qui concerne les répercussions de l'adoption de ce texte de loi. Je suis d'avis qu'il s'agit là d'une injustice. Que nous soyons d'accord ou pas avec leur commerce, nous devons reconnaître que tout citoyen a le droit de faire connaître son point de vue avant d'être exclu du monde des affaires par l'adoption d'un texte de loi.

C'est pourquoi je pense qu'il conviendrait de remettre cette loi à plus tard.

Le président: Qu'on le fasse au moyen d'un amendement ou directement, les preuves que nous avons entendues ce matin, nous portent à croire que cette affaire d'escomptes consentis sur les paiements en trop d'impôt est ainsi faite que nous ne devrions pas en réentendre parler d'ici l'approche de la prochaine période d'imposition. Par conséquent, il n'est pas urgent que ce projet de loi soit adopté maintenant. Même si la situation était aussi horrible que le ministre semble le croire ou que l'industrie l'a décrite, ce qui entre définitivement dans une autre catégorie, la position d'aucune des deux parties en cause ne saurait être sérieusement affectée au cours des six ou huit mois à venir.

Le sénateur Manning: C'est exact, monsieur le président. Je tiens à souligner que je n'ai jamais dit que je n'étais pas en faveur de l'adoption éventuelle d'une loi semblable. Tout ce que je veux dire c'est qu'il me semble assez inopportun de légiférer à cet égard avant que ces questions d'ambiguïté ne soient éclaircies. Puisque la situation n'est pas urgente, je ne vois pas pourquoi nous ne conserverions pas ce projet de loi au

[Text]

I will not be here when the committee gives consideration to any report it might make to the Senate.

The Chairman: An undertaking to delay enforcement for a period of time would accomplish that result.

Senator Manning: A mere deferment of enforcement would have the same adverse effects, Mr. Chairman, if the submissions of the discounters are correct. My view is that the bill should stay in committee and not become law until these matters have been examined and clarified.

The Chairman: You appreciate that there are only two ways by which that can be done: one, by amendment; and the other by way of an undertaking from the minister, which is tantamount to an undertaking from the government.

Senator Manning: Is there not a third option, Mr. Chairman, that being that the committee simply hold the bill in committee, in which event it does not become law?

Senator Cook: If the law is on the statute books, it has to be enforced.

Senator Manning: What discounter is going to carry on with this law hanging over his head, even with an undertaking that it will not be enforced?

The Chairman: The only way, it seems to me, that the bill can be kept from passing into law is by not passing it or amending it.

Senator Manning: I am assuming that it is impracticable at this stage to amend it, and because there seems to be no urgency, for the reasons that have been pointed out, it seems to me that the logical course would be to hold it in committee until all of these points are reconciled and dealt with properly.

The Chairman: Of course, there is another course. We could hold the bill in committee until the Senate itself possibly gives us a direction to report it.

Senator Manning: That is what I am suggesting. That would be my view if I were here to express it at the time the committee reaches its conclusions.

The Chairman: Thank you, Senator Manning.

Senator Cook: Mr. Chairman, perhaps Mr. Brown could express an opinion on the question of how many returns are now in and what effect this might have.

The Chairman: Perhaps Mr. Brown or one of his associates could do that.

Mr. Brown: Mr. Chairman, I am not the most competent of our delegation here today in that respect. If you would agreed, I would ask Mr. Scott, from the taxation division, to address that.

Senator Buckwold: It would be interesting to learn of the techniques of the department.

[Traduction]

comité jusqu'à ce que ces questions aient été réglées. Je le dis maintenant parce que je ne serai pas ici lorsque le comité préparera son rapport au Sénat.

Le président: Un engagement de reporter à plus tard l'application de cette loi produirait ce résultat.

Le sénateur Manning: Mais cette façon de procéder pourrait avoir des répercussions négatives, monsieur le président, si les témoignages des escompteurs sont exacts. Personnellement, je pense qu'il conviendrait de conserver ce projet de loi au comité et de ne pas lui donner force de loi avant que ce problème n'ait été examiné de plus près et élucidé.

Le président: Vous savez certainement que pour y arriver, il n'existe que deux façons de procéder: soit par amendement ou encore, en obtenant un engagement du ministre, ce qui en fait, équivaut à un engagement du gouvernement.

Le sénateur Manning: N'existe-t-il pas une troisième option monsieur le président, à savoir que le comité pourrait simplement retenir le projet de loi, qui, par conséquent, ne prendrait pas force de loi.

Le sénateur Cook: Si la loi figure dans les statuts, elle doit être appliquée.

Le sénateur Manning: Mais une fois cette loi adoptée, les escompteurs seraient-ils disposés à continuer d'offrir leurs services, même en sachant qu'on s'est engagé à ne pas appliquer la loi?

Le président: D'après moi, la seule façon d'empêcher que ce projet de loi devienne loi est de ne pas l'adopter ou de le modifier.

Le sénateur Manning: Je présume qu'il n'est pas facile de le modifier à cette étape et puisqu'il ne semble pas y avoir d'urgence pour les raisons que nous avons signalées plus tôt, il me semble qu'il serait plus logique de conserver ce projet de loi au comité jusqu'à ce que ces problèmes aient été réglés.

Le président: Il y a toujours une autre solution. Nous pourrions conserver le bill au comité jusqu'à ce que le Sénat nous demande d'y faire rapport.

Le sénateur Manning: C'est ce que je propose. C'est ce que je recommanderais si j'étais présent au moment où le Comité formulera ses conclusions.

Le président: Je vous remercie, Sénateur Manning.

Le sénateur Cook: Monsieur le président, nous pourrions peut-être demander à M. Brown de nous donner son opinion quant au nombre de déclarations qui ont déjà été envoyées et aux répercussions que cette mesure pourrait avoir.

Le président: Monsieur Brown ou un de ses associés pourrait peut-être nous renseigner à cet égard.

M. Brown: Monsieur le président, je ne suis pas le plus compétent ici aujourd'hui pour vous donner ces renseignements. Si vous êtes d'accord, je pourrais demander à M. Scott de la Division de l'impôt de répondre à vos questions là-dessus.

Le sénateur Buckwold: Il serait intéressant qu'on nous renseigne sur les techniques du ministère.

[Text]

The Chairman: Would you come forward, please, Mr. Scott?

Mr. William D. Scott, Chief of Techniques and Procedures, Taxation Roll Division, Operations Branch, Department of National Revenue, Taxation: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Scott, the question that has been concerning us has been that possibly this problem we are wrestling with here, and that this bill deals with, could be dealt with more directly and more expeditiously within Revenue itself. Maybe that view has been strengthened a bit because we have been told the extent of those who make use of tax discounting services. The figure Mr. Thiemer gave us this morning was about 12,500.

Mr. Thiemer: That was an estimate.

The Chairman: That is a small percentage, when you measure it in terms of the number who file returns. We have been told, too, in connection with these discounts and claims for refunds, that these are identifiable in the department by virtue of the information provided, first of all, in the form made out by the taxpayer; secondly, by way of a statement furnished by the discounter; and, thirdly, the power of attorney that the discounter has. Is it not a fact, too, that refund cheques with that information being furnished in them are issued to the discounter?

Mr. Scott: They are issued in the name of the taxpayer and mailed to the discounter's address, using the power of attorney that is provided with the return. The cheques are not issued to the discounter himself; they are issued to the taxpayer.

Senator Connolly (Ottawa West): But he has power of attorney in his hands enabling him to negotiate the cheques.

Mr. Scott: That is exactly right.

Senator McIlraith: That power of attorney, or a copy of it, is in the hands of the Department of National Revenue as well.

Mr. Scott: It is part of the T-1 return.

Senator Buckwold: Have you ever calculated how many of these are involved per year? Is that figure of 12,500 correct?

Mr. Scott: The latest information for last year was that we had 24,000 discounted returns.

Senator Buckwold: Have you any figures on the total dollar volume of those claims?

Mr. Scott: I have that information in the office. Unfortunately, I did not look at it before coming here.

Senator Buckwold: Would it be more than \$5 million?

Mr. Scott: I believe so.

Senator Buckwold: Would it be more than \$10 million?

Mr. Scott: I don't know.

Senator Cook: It is an important figure.

Senator Buckwold: It is most important for us to find out how extensive this is.

[Traduction]

Le président: La parole est à vous, Monsieur Scott.

M. William D. Scott, (chef des Techniques et des procédures, Division du rôle, Direction des opérations, Revenu Canada (Impôt)): Merci, Monsieur le président.

Le président: Monsieur Scott, la question qui nous intéresse est la possibilité que ce problème auquel nous faisons face et dont traite ce projet de loi pourrait être réglé plus directement et efficacement au sein du ministère. La popularité dont jouissent ces services d'escomptes renforce d'autant plus cette opinion. En effet, M. Thiemer nous a parlé de 12,500 demandes.

M. Thiemer: Ce n'est qu'une estimation.

Le président: C'est un très faible pourcentage si on le compare au nombre total de déclarations. On nous a également dit que le ministère pouvait relever ces escomptes et demandes de remboursement, premièrement, au moyen des renseignements fournis sur le formulaire par le contribuable, deuxièmement, au moyen de la déclaration faite par l'escompteur et troisièmement, grâce à la procuration donnée à l'escompteur. Par ailleurs, les chèques de remboursement émis à l'ordre de l'escompteur ne contiennent-ils pas également ces renseignements?

M. Scott: Ils sont émis à l'ordre du contribuable et postés à l'adresse de l'escompteur, en utilisant la procuration fournie avec la déclaration. Les chèques ne sont pas émis à l'ordre de l'escompteur même, mais bien du contribuable.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Mais il a la procuration lui permettant d'encaisser ces chèques.

M. Scott: C'est exact.

Le sénateur McIlraith: Revenu Canada conserve également cette procuration ou un double.

M. Scott: Elle fait partie de la déclaration T-1.

Le sénateur Buckwold: Avez-vous déjà calculé le nombre de ces cas par année? Est-ce exact de dire qu'il y en a 12,500?

M. Scott: Selon les derniers renseignements concernant l'année dernière, il y a eu 24,000 déclarations pour lesquelles une cession du droit au remboursement aurait été consentie.

Le sénateur Buckwold: Avez-vous une idée de la valeur de ces réclamations?

M. Scott: J'ai ces renseignements au bureau. Malheureusement, je n'en ai pas pris connaissance avant de venir ici.

Le sénateur Buckwold: S'agirait-il de plus de \$5 millions?

M. Scott: C'est possible.

Le sénateur Buckwold: Pourrait-il s'agir de plus de \$10 millions?

M. Scott: Je ne sais pas.

Le sénateur Cook: C'est un chiffre assez élevé.

Le sénateur Buckwold: Il est important au plus haut point que nous prenions connaissance de la valeur exacte.

[Text]

Senator Cook: Surely, that figure is available?

Mr. Scott: Yes, it is.

The Chairman: How quickly would you be able to get that information to us? Could you give it to us by tomorrow morning?

Mr. Scott: Yes.

The Chairman: We will be meeting at 9.30 in the morning.

Senator Buckwold: What is the time schedule of when these claims come in? I assume most of them are early in the year.

Mr. Scott: That is correct.

Senator Buckwold: Mostly in January?

Mr. Scott: I would say at the end of February and March.

Senator Buckwold: What about after that?

Mr. Scott: No, it would decline rapidly.

Senator Buckwold: So, as of today, April 19, until next January the number of claims will be negligible?

Mr. Scott: Your use of the word "negligible" bothers me. Today the vast majority are in the system and are being processed. The impact would not be significant in this taxation year.

Senator Buckwold: Could we have the monthly number of applications to you for discounted refunds, month by month? The reason I ask that, Mr. Chairman, is that, if it is not a problem, as Senator Manning had indicated, until next year and there are problems with this legislation, then no one will really be significantly hurt if there is a delay in the implementation of the legislation. I would like to know how many of these applications came in in May, June and July. If they do not constitute a large number, then no one can accuse us of coming to the defence of the so-called discounters, saying that we are on the side of those who, in the eyes of the public, or some of the public, are gouging the public. I do not think that should be, and it certainly is not, the kind of impression we would want to leave.

Mr. Scott: I am not certain I can get you the monthly figures.

Senator Buckwold: If you can, it will be helpful.

The Chairman: We were told by this witness that there are about 24,000 of these cases.

Mr. Scott: That is right.

The Chairman: When you say 24,000, you are talking about the year 1977, are you?

Mr. Scott: The 1976 tax year.

The Chairman: Well, 1977 so far as refunds are concerned.

Mr. Scott: Yes.

[Traduction]

Le sénateur Cook: Il devrait être possible d'obtenir ce chiffre.

M. Scott: C'est possible, en effet.

Le président: Combien de temps vous faudra-t-il pour nous donner ce renseignement? Pourriez-vous nous le donner demain matin?

M. Scott: Oui.

Le président: Nous nous réunissons à 9 h 30 demain matin.

Le sénateur Buckwold: Quand ces réclamations vous parviennent-elles? Je suppose que vous les recevez au tout début de l'année?

M. Scott: C'est exact.

Le sénateur Buckwold: La plupart arrivent en janvier?

M. Scott: Je dirais plutôt fin février, mars.

Le sénateur Buckwold: Et après cela?

M. Scott: Non, le nombre décroît rapidement.

Le sénateur Buckwold: Ainsi, à partir d'aujourd'hui 19 avril jusqu'en janvier prochain, le nombre de demandes sera négligeable.

M. Scott: L'emploi que vous faites du mot «négligeable» m'ennuie. La majorité de ces demandes ont déjà été déposées et on y donne suite. L'incidence ne serait pas importante pour cette année d'imposition.

Le sénateur Buckwold: Pourriez-vous nous donner par mois le nombre de demandes qui vous ont été adressées ayant trait à des remboursements effectués par les escompteurs? La raison pour laquelle je vous demande cela, monsieur le président, est que, si cela ne pose pas de difficulté comme le sénateur Manning l'a indiqué, jusqu'à l'année prochaine, alors personne n'aura, pour tout dire, à souffrir du retard dans la mise en exécution de la loi. Je voudrais savoir combien de demandes il y a eu en mai, juin et juillet. Si elles ne sont pas très nombreuses, alors personne ne pourra nous accuser de venir à la défense desdits escompteurs en disant, vous savez, nous sommes du côté de ceux qui, aux yeux du public, ou à ceux d'une certaine fraction du public, exploitent le public. Je ne pense pas qu'il devrait en être ainsi, et ce n'est certainement pas le cas, et de plus nous ne voulons pas laisser cette impression.

M. Scott: Je ne suis pas sûr de pouvoir donner les chiffres mensuels.

Le sénateur Buckwold: Si vous le pouviez, cela nous aiderait.

Le président: Le témoin nous a dit qu'il y en a approximativement 24,000.

M. Scott: C'est exact.

Le président: Lorsque vous dites 24,000 vous voulez dire en 1977, n'est-ce pas?

M. Scott: Pour l'année d'imposition 1976.

Le président: C'est-à-dire l'année 1977 pour ce qui est des remboursements.

M. Scott: Oui.

[Text]

The Chairman: It is through now, ins't it?

Mr. Scott: That was last year's program, right.

The Chairman: So the next rush will be for the 1978 taxes, which will not be until 1979.

Mr. Scott: That is right.

The Chairman: In the meantime, if anything occurred to interfere with or delay the passage of this bill, it would affect only a small number of refund claims.

Mr. Scott: I would say that we would have the majority at this stage in the system. The percentage, I do not know.

The Chairman: You have the majority in the system when?

Mr. Scott: Now, for the 1977 tax year.

The Chairman: You will not have the next accumulation until 1979.

Mr. Scott: That is right.

Senator Cook: The end of this calendar year.

Senator Laird: Or the beginning of the next calendar year.

Senator McIlraith: It is February, March and early April.

Mr. Scott: Yes.

Senator Buckwold: We have heard that there are 24,000 claims. We have not heard the amount. We would like to get that information. Is this a growing activity, or is it stabilized or, again, year by year are there more applications being made?

Mr. Scott: It has been growing since 1974. Basically, it was a situation in the west. It has now moved into the east and has been growing over the last two or three years. The number for this year I do not know yet, so I cannot say. Over the four years, yes, it has grown from something in the neighbourhood of 8,000 in the first year—and I will verify that figure tomorrow—up to 24,000 last year.

Senator Buckwold: Has your department received complaints from taxpayers because of the discount operations after they have received their payments?

Mr. Scott: Periodically, we have letters from taxpayers. Generally, our response in that situation is that we have received their power of attorney and we cannot get into a discussion between the discounter and the taxpayer. That is between them. It is not between Revenue Canada and the taxpayer or between Revenue Canada and the discounter.

Senator Buckwold: What percentage of your payments that are made out to the taxpayer but mailed to the discounter include overages as against the original application?

[Traduction]

Le président: Mais ces remboursements ont été faits, n'est-ce pas?

M. Scott: Oui, ceux de l'année dernière.

Le président: Ainsi, la prochaine période de pointe sera pour l'année d'imposition 1978, elle n'aura donc pas lieu avant 1979.

M. Scott: C'est exact.

Le président: Dans l'intervalle, si jamais quoique ce soit survient et retarde le vote de ce projet de loi, cela n'affecterait qu'un petit nombre de demandes de remboursement.

M. Scott: Je dirais qu'à l'heure actuelle la majorité des demandes sont en voie d'être traitées. Le pourcentage, je ne le connais pas.

Le président: Quand traitez-vous la majorité des demandes?

M. Scott: Maintenant, pour l'année d'imposition 1977.

Le président: La prochaine avalanche de demandes n'aura lieu qu'en 1979.

M. Scott: C'est exact.

Le sénateur Cook: A la fin de cette année civile.

Le sénateur Laird: Ou bien au début de l'autre.

Le sénateur McIlraith: Février, mars et début d'avril.

M. Scott: Oui.

Le sénateur Buckwold: Nous avons entendu dire qu'il y avait 24,000 demandes. Nous ne savons pas de quel montant il s'agit. Nous souhaiterions obtenir ce renseignement. Est-ce une activité en plein essor, ou alors s'est-elle déjà stabilisée ou encore, d'année en année y a-t-il de plus en plus de demandes soumises?

M. Scott: C'est une activité qui a pris de plus en plus d'ampleur depuis 1974. En règle générale, le mouvement s'est amorcé dans l'ouest. Maintenant, les opérations se sont étendues de plus en plus dans l'est du pays surtout depuis les deux ou trois dernières années. Pour cette année je n'en connais pas le nombre donc je ne pourrais vous le donner. Sur quatre ans, oui, ce nombre est passé d'approximativement 8,000 la première année, et je contrôlerai les chiffres demain, à 24,000 l'année dernière.

Le sénateur Buckwold: Votre ministère a-t-il reçu des plaintes émanant de contribuables relatives aux opérations des escompteurs après avoir reçu leur versement?

M. Scott: De temps en temps nous recevons des lettres de contribuables. En règle générale, nous répondons que nous avons reçu leur procuration et que nous ne pouvons prendre part aux discussions qui ont lieu entre les escompteurs et les contribuables. C'est une question qui les regarde. Il s'agit d'une transaction qui n'a pas lieu entre Revenu Canada et le contribuable, ou encore entre Revenu Canada et les escompteurs.

Le sénateur Buckwold: Quel est le pourcentage des versements que vous faites aux contribuables, mais qui sont envoyés à l'escompteur et qui comportent des surimpositions par rapport aux demandes originales?

[Text]

Mr. Scott: I am not certain of that percentage.

Senator Buckwold: Would that be significant?

Mr. Scott: I do not know. I will try to get that.

Senator Buckwold: What percentage includes underages?

Mr. Scott: I do not know that figure.

Senator Buckwold: Is it available?

Mr. Scott: I can try.

The Chairman: If it is available, you can give it to us in the morning. We will be meeting at 9.30.

Senator Connolly (Ottawa West): We were told this morning that it was a matter of policy that the department places the refund claims submitted by discounters at the bottom of the priority list. Do you have anything to say about that statement?

Mr. Scott: In the department we have a policy that our people in the field contact discounting organizations in January to determine if, in fact, they are going to be operating in that year. We request of them an undertaking to provide us with certain data, and I imagine they have told you that we request an undertaking that we will pay debits up to and including the amount of the refund on re-assessment. We ask them to provide us with the power of attorney. We ask them to provide us with a list of their clientele.

Senator Connolly (Ottawa West): That is, their previous clientele?

Mr. Scott: No, their clientele on a regular basis during the program. Until we receive that kind of undertaking from the discounter, we provide a code to the Department of Supply and Services to hold the cheques until we have that undertaking. When the management in the districts receive the undertaking, they give direction to the Department of Supply and Services to issue cheques. At this stage the cheques are returned and processed on a normal basis.

The Chairman: Are there any other questions?

Senator Desruisseaux: What would be the effect of the provincial legislation if we put it off?

Mr. Scott: I heard a comment in previous testimony that the 5 per cent which was the amount that could be taken as discount is not working. We also have indications that the Ontario legislation, which reads 5 per cent, is not working, in that the charges for the preparation of the returns are being added on to the 5 per cent, so that the actual discount is greater than that amount.

Senator Buckwold: We were told this morning that they do not add charges unless it is some very fly-by-night operator. I believe that was in answer to a question I put to the witness. I asked, "Do you have a separate charge?" and he said, "There are some, but basically no; we just have a discount."

[Traduction]

M. Scott: Je ne suis pas certain du pourcentage.

Le sénateur Buckwold: Est-il important?

M. Scott: Je ne sais pas. J'essaierai de le savoir plus précisément.

Le sénateur Buckwold: Quel est le pourcentage des sous impositions?

M. Scott: Je n'en connais pas les chiffres.

Le sénateur Buckwold: Peut-on se le procurer?

M. Scott: J'essaierai.

Le président: Si ces chiffres sont disponibles, pourriez-vous nous les donner demain matin, nous siégerons à 9 h 30.

Le sénateur Connolly (Ottawa-ouest): On nous a dit ce matin qu'il s'agissait d'une question de politique et que le ministère plaçait les demandes de remboursement soumises par les escompteurs en dernière place sur la liste des priorités. Avez-vous quelque chose à dire à ce sujet?

M. Scott: Au ministère, notre politique est que nos agents se mettent en rapport avec les escompteurs en janvier pour déterminer s'ils ont l'intention de mener leurs opérations pendant cette année. Nous leur demandons qu'ils s'engagent à nous donner certains renseignements, et je pense qu'ils vous ont dit que nous exigeons un engagement de leur part nous autorisant de payer les sommes débitrices jusqu'à concurrence du montant à rembourser après réévaluation. Nous leur demandons de nous donner les procurations ainsi qu'une liste de leur clientèle.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): C'est-à-dire de leur clientèle d'avant?

M. Scott: Non. De leur clientèle attitrée pendant le programme. Jusqu'à ce que nous recevions un tel engagement de la part des escompteurs, nous donnons ordre au ministère des Approvisionnement et Services de ne pas envoyer les chèques de remboursement jusqu'à ce que nous ayons obtenu satisfaction. Lorsque les directeurs de district reçoivent cet engagement, ils en notifient la direction du ministère des Approvisionnement et Services et on leur donne le feu vert pour envoyer les chèques de remboursement. A ce moment-là, les choses suivent leur cours normal.

Le président: Y-a-t-il d'autres questions?

Le sénateur Desruisseaux: Si nous retardions cette loi quelle pourrait en être l'incidence sur les lois provinciales?

M. Scott: J'ai eu l'occasion d'entendre un commentaire au cours d'un témoignage antérieur selon lequel les 5 p. 100 qui constituaient le montant pouvant être pris comme escompte ne donne pas de bons résultats. Nous avons également certaines indications que la Loi ontarienne, qui elle aussi comporte ces 5 p. 100, ne fonctionne pas bien en ce sens que les frais à subir pour le calcul des remboursements s'ajoutent au 5 p. 100, donc en définitive l'escompte dépasse ce montant.

Le sénateur Buckwold: On nous a dit ce matin que les escompteurs n'ajoutaient pas les frais à moins qu'il s'agisse d'un escroc. Je crois que c'est la réponse qui a été donnée à une question que j'ai posée au témoin. Je lui ai demandé: «Est-ce que vous avez des frais distincts,» ce à quoi il m'a répondu: "Il

[Text]

Mr. Scott: I cannot comment on the percentage. We know that there are organizations within the province of Ontario that are, in fact, doing that.

Senator Buckwold: Ontario has a 5 per cent limit?

Mr. Scott: That is right.

Mr. Buckwold: But you can have other charges?

Mr. Scott: Exactly.

Senator Buckwold: Is it the same in Saskatchewan?

Mr. Scott: As I understand it, yes.

Senator Buckwold: In Saskatchewan it seems to have effectively wiped them out. However, in Ontario, I gather it is a growing business. How do you account for that?

Mr. Scott: Our preliminary indications in terms of the numbers of discounters in Ontario indicate they are not as great as they were last year.

Senator Buckwold: But the number is still significant.

Senator Connolly (Ottawa West): Does the Ontario 5 per cent maximum charge relate only to the portion of the tax payable or collectable for Ontario, or does it apply across the board to the federal entitlement as well?

Mr. Scott: It is the refund obtained by filing a tax return and there is no regard to whether it is provincial or federal tax or property tax credits.

Senator Cook: How long has the 5 per cent rate been in effect in Ontario?

Mr. Scott: I am not certain.

Mr. Guss: This is the first year it has been in effect.

Senator Cook: You think that has caused a lessening in numbers?

Mr. Scott: We are not certain, but our preliminary indications are that the number of discounters is not as large.

Senator Buckwold: I want to follow Senator Desruisseaux' question regarding the difference between provincial and federal legislation. I asked this question this morning and I did not get a clear answer. The question was: If we passed this bill with the 15 per cent maximum and provinces have five per cent, which standard or which limit would apply? Whose law would be applicable?

Senator McIlraith: You are shaking your head and we cannot hear that.

Mr. Scott: I do not think I can answer that.

Senator Buckwold: Can the Department of Consumer and Corporate Affairs determine that?

[Traduction]

y en a mais en règle générale non. Nous n'avons qu'un escompte".

M. Scott: Je ne pourrais faire de commentaires sur le pourcentage. Nous savons qu'il y a certaines organisations sises en Ontario qui de fait font cela.

Le sénateur Buckwold: La province d'Ontario a-t-elle la limite de 5 p. 100?

M. Scott: C'est exact.

M. Buckwold: Mais il peut y avoir d'autres frais?

M. Scott: Exactement.

Le sénateur Buckwold: Est-ce la même chose en Saskatchewan?

M. Scott: D'après ce que je comprends, oui.

Le sénateur Buckwold: En Saskatchewan, il semblerait qu'ils ont été forcés d'abandonner les affaires. Toutefois, en Ontario je crois que c'est un commerce florissant. Comment peut-on expliquer cela?

M. Scott: Les indications préliminaires en termes de nombre d'escompteurs en Ontario montrent qu'ils ne sont pas aussi nombreux qu'ils ne l'étaient l'année dernière.

Le sénateur Buckwold: Mais le nombre demeure quand même important.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Le taux d'escompte maximal de 5 p. 100 en vigueur en Ontario s'applique-t-il seulement à la partie de l'impôt payable ou percevable en Ontario, ou s'il s'applique également à la cotisation fédérale?

M. Scott: C'est le remboursement obtenu en remplissant une déclaration d'impôt, qu'il s'agisse d'un remboursement d'impôt provincial, d'impôt fédéral ou d'un crédit d'impôt foncier.

Le sénateur Cook: Depuis quand le taux d'escompte de 5 p. 100 est-il en vigueur en Ontario?

M. Scott: Je ne sais pas au juste.

M. Guss: Il est entré en vigueur cette année.

Le sénateur Cook: Vous croyez qu'il a eu pour effet de réduire le nombre d'escompteurs?

M. Scott: Nous ne pouvons l'affirmer catégoriquement, mais certaines indications permettent de croire que le nombre d'escompteurs a, en effet, diminué.

Le sénateur Buckwold: J'aimerais poursuivre la question que le sénateur Desruisseaux a posée au sujet de la différence qu'il y a à cet égard entre la loi provinciale et la loi fédérale. J'ai posé cette question ce matin, mais je n'ai pas reçu une réponse claire. Il s'agit de savoir, si nous adoptons ce projet de loi que fixe un taux d'escompte maximal de 15 p. 100 alors que d'autres provinces ont fixé ce taux à 5 p. 100, quelle norme ou limite s'appliquera? Quelle loi s'appliquera dans ce cas?

Le sénateur McIlraith: Vous hochez la tête, c'est une réponse que nous ne pouvons pas entendre.

M. Scott: Je ne crois pas pouvoir répondre à votre question.

Le sénateur Buckwold: Le ministère de la Consommation et des Corporations peut-il trancher cette question?

[Text]

Mr. Guss: I did answer this morning. I am willing to try again. The draftsman of the bill might be able to give an answer to that question that would be clearer than mine.

Senator Connolly (Ottawa West): Let's take yours first.

Mr. Guss: I think they will both apply. I feel the provincial laws are being tested, and when the provincial laws are tested, they will be found to apply concurrently, or they will be found to be in conflict, and if they are in conflict, basically they will be overturned at least with respect to the 5 per cent rule. We cannot say that for certain until they are tested in court.

Senator Buckwold: I can understand why I was not clear on it.

Senator Laird: It is a constitutional question, and it has to be answered by the courts.

Senator Buckwold: I will go back to my problem with the 5 per cent in Saskatchewan and the 5 per cent statutory limitation. Now the federal government says 15 per cent. If someone went into Saskatchewan and charged 15 per cent and followed the federal law, would he be subject to prosecution under provincial law?

Mr. Guss: I would say he would be wise to meet the strictures of both laws.

Senator Buckwold: Then he would have to use the lower figure and the federal law becomes meaningless.

Mr. Guss: Only in that province, and it is not completely meaningless because it has other aspects which are very useful—for example, the disclosure form which comes to a centralized place.

Senator Buckwold: If you are subject to provincial law, regarding the 5 per cent, why would you have to be subject to the federal law under disclosure?

Mr. Guss: You mean he would not be?

The Chairman: Senator Buckwold, it would appear that we have both provincial and federal legislation operating in the same field.

Senator Buckwold: Right.

The Chairman: How do you resolve that? I suppose the only way, finally, is in the courts. What does the poor taxpayer and businessman do in the meantime? Perhaps he can find another occupation.

Any other questions? Thank you very much, Mr. Guss. Have you anything more to say? You were going to give us a memorandum.

Mr. Guss: Yes, I have prepared that if you would like me to submit that now.

The Chairman: Yes. This morning we asked Mr. Guss for a memorandum.

Senator Cook: Do you have other copies of it?

Mr. Guss: I thought it would simply be part on the record.

[Traduction]

M. Guss: Je vous ai répondu ce matin. Je veux bien essayer encore une fois. Le rédacteur du projet de loi pourrait peut-être, mieux que moi, y répondre.

Le sénateur Connolly (Ottawa Ouest): Allez-y d'abord.

M. Guss: Je crois que les deux lois s'appliqueront. Je crois qu'en mettant les lois provinciales à l'essai, on découvrira qu'elles s'appliquent simultanément ou qu'elles sont en conflit et, dans ce cas, elles seront outrepassées au moins en ce qui concerne la règle du 5 p. 100. Nous ne serons fixée que les tribunaux auront tranché la question.

Le sénateur Buckwold: Je comprends pourquoi j'ai mal saisi votre réponse.

Le sénateur Laird: Il s'agit d'une question constitutionnelle qui doit être tranchée par les tribunaux.

Le sénateur Buckwold: Je reviendrai à mon problème concernant le taux de 5 p. 100 en vigueur en Saskatchewan et la limite réglementaire de 5 p. 100. Le gouvernement fédéral veut maintenant fixer cette limite à 15 p. 100. Si un escompteur demande 15 p. 100 à un client en Saskatchewan se conformant ainsi à la loi fédérale, pourra-t-il être poursuivi en vertu de la loi provinciale?

M. Guss: Je crois qu'il vaudrait mieux pour lui d'observer les deux lois.

Le sénateur Buckwold: Il devrait alors demander le taux le moins élevé, ce qui revient à dire que la loi fédérale est inutile.

M. Guss: Seulement dans cette province; et elle n'est pas complètement inutile, puisqu'elle contient d'autres points très importants comme, par exemple, la formule de divulgation.

Le sénateur Buckwold: Si vous êtes soumis à la loi provinciale en ce qui concerne le taux de 5 p. 100, pourquoi devrait-on respecter l'obligation de divulgation prévue aux termes de la loi fédérale?

M. Guss: Vous voulez dire que la loi ne s'appliquerait pas?

Le président: Sénateur Buckwold, il semble qu'il y ait recoupement de la loi provinciale et de la loi fédérale dans ce domaine.

Le sénateur Buckwold: En effet.

Le président: Comment résoudre ce problème? Je suppose qu'il faut, en fin de compte, s'en remettre aux tribunaux. Que doivent faire, en attendant, le pauvre contribuable et l'homme d'affaires? Ils peuvent peut-être se trouver un autre emploi.

Avez-vous d'autres questions? Je vous remercie, Monsieur Guss. Auriez-vous autre chose à ajouter? Vous deviez nous présenter un mémoire.

M. Guss: Oui, je peux vous le soumettre maintenant si vous le désirez.

Le président: Oui. Ce matin nous avons demandé à M. Guss de préparer un mémoire.

Le sénateur Cook: Avez-vous d'autres exemplaires de ce document?

M. Guss: Je croyais qu'il serait simplement versé au compte rendu.

[Text]

The Chairman: We will make it part of the record but, first of all, I want to give it the proper heading. It purports, by example, to illustrate how the formula in paragraph E of Schedule I works out.

Is it the wish of the committee that this statement be attached as an appendix to the proceedings of today's meeting?

Hon. Senators: Agreed.

(For text of statement see Appendix p. 36A:1).

Senator Desruisseaux: While we are discussing this, there is also the form that was used by the companies which were making the discount assignments.

The Chairman: It is similar to that which is contained in the form of assignment used by the discounters. If you look at Schedule I of the bill, paragraph E is entitled: "The Discount Rate as an Annual Rate." Then there is a formula for calculating what it is. We had evidence and discussion as to why the reference to an annual rate is necessary for these purposes.

Senator Desruisseaux: Is this form to be attached to the proceedings?

The Chairman: This form, Schedule I, is contained in the bill.

Senator Desruisseaux: Yes. I mean the other form.

The Chairman: The form of assignment will become an appendix to the proceedings of today's meeting.

Senator Buckwold: Mr. Chairman, the last line, I think, is the important one, that a 15 per cent maximum discount is allowed, which would include all charges based on the fact that it takes four months to collect the money, which would give a yield to the discounter, on an annual basis, of 63 per cent.

Mr. Guss: Approximately.

Senator Buckwold: That is a pretty good yield.

The Chairman: Oh, yes.

Mr. Guss: I should repeat what I said this morning. The operative character of this formula is to inform the taxpayer that he is paying approximately 60 per cent, which is a very high percentage rate. In fact, there are a number of formulae which could be used and a number of ways in which to do so, and we are not in any way setting a limit on the rate. We are setting a 15 per cent discount rate; that is the only thing the bill operates to do and this is simply included to inform the taxpayers that they are paying a very high rate.

Senator Buckwold: I do not quite understand that. It reflects the fact that discounters will re-invest, but re-invest in what—more discounting?

Mr. Guss: They will not re-invest in more discounting, but in something else.

Senator Buckwold: I am trying to figure that out. I think we should be fair in the formula.

Mr. Guss: Yes.

[Traduction]

Le président: Il le sera, mais j'aimerais d'abord lui donner un titre approprié. Ce document vise, par exemple, à expliquer les modalités de la formule contenue au paragraphe E de l'annexe 1.

Le Comité souhaite-t-il que cette déclaration soit incluse en appendice aux délibérations de la réunion d'aujourd'hui?

Des voix: D'accord.

(Pour le texte de la déclaration, voir appendice p. 36A:1).

Le sénateur Desruisseaux: A ce sujet, il y a également la formule qu'utilisaient les sociétés qui consentaient des escomptes.

Le président: Elle est semblable à celle contenue dans l'acte de cession utilisé par les escompteurs. Le paragraphe E de l'annexe 1 du projet de loi s'intitule: «Le taux d'escompte exprimé en taux annuel». Vient ensuite une formule pour le calcul de ce taux. On nous a déjà expliqué pourquoi un taux annuel s'impose dans ce cas.

Le sénateur Desruisseaux: Joindra-t-on cette formule aux délibérations?

Le président: Elle se trouve à l'annexe 1 du projet de loi.

Le sénateur Desruisseaux: Oui, je songeais à l'autre formule.

Le président: L'acte de cession sera inclus en appendice aux délibérations d'aujourd'hui.

Le sénateur Buckwold: Monsieur le président, la dernière ligne est, je crois, celle qui est importante, puisqu'elle autorise un taux d'escompte maximal de 15 p. 100, qui comprend tous les frais, compte tenu du fait qu'il faut attendre 4 mois pour percevoir l'argent. Ceci équivaut à un profit annuel de 63 p. 100 pour l'escompteur.

M. Guss: Approximativement.

Le sénateur Buckwold: C'est un projet alléchant.

Le président: En effet.

M. Guss: Je voudrais répéter ce que j'ai déjà dit ce matin. Le but de cette formule est d'informer le contribuable qu'il paie environ 60 p. 100, ce qui est un taux en pourcentage très élevé. En fait, on pourrait utiliser un certain nombre d'autres formules ou moyens et nous ne fixons aucunement un taux limite. Nous fixons le taux d'escompte à 15 p. 100; en réalité c'est tout ce que le bill fait, simplement pour aviser les contribuables qu'ils paient un taux très élevé.

Le sénateur Buckwold: Je ne comprends pas très bien. C'est dire que les escompteurs réinvestiront; dans quoi? Chercheront-ils d'autres escomptes?

M. Guss: Ils ne réinvestiront pas dans d'autres escomptes mais dans d'autres domaines.

Le sénateur Buckwold: J'essaie de me l'expliquer. J'estime que la formule doit être juste.

M. Guss: Oui.

[Text]

Senator Buckwold: What is meant by "re-invest" and at what rate?

Mr. Guss: I cannot tell you the rate. If they have a way to re-invest for four months at 15 per cent, I am sure they will do it. It is likely that they might re-invest for the remaining eight months of the year, and I have no idea in what they would invest.

The Chairman: How is bringing that into the calculation justified?

Mr. Guss: When analyzing a rate we must make certain assumptions.

The Chairman: What the discounter does with his money when an investment matures and it comes back to him is an entirely different kind of transaction, is it not?

Mr. Post: There is something arbitrary about expressing the amount of a loan in a four-month period at an annual rate. However, to help people who generally think of interest rates in terms of annual rates, we have said, supposing this loan transaction was for a full year, it would be quite different.

Senator Buckwold: But let us be fair. If you have a rate for buying something on time, under the law the annual rate must be disclosed to the purchaser. Is this the type of formula you use so that it would reflect a re-investment of the money?

Mr. Post: It is a conversion of a charge for a period.

Senator Buckwold: When a man goes into a bank for a small personal loan the bank is supposed to give him the annual rate of that loan. Let us suppose that the bank charges 14 or 14½ per cent, which they do for personal loans, and it is a three or four-month loan, do you think the bank will write "63 per cent"? I do not think so.

Mr. Guss: I think the loan to which you refer is 14 per cent annually, to begin with.

Senator Buckwold: That is right; I was in error in that part of it.

Mr. Guss: So if you went in for a four-month loan and they said 14 per cent, you would in fact put it in a formula such as this.

Senator Smith (Colchester): I wonder if the witnesses have any information as to whether the taxpayer who sells his refund is really concerned about the interest rate, or merely with getting his hands on the money as quickly as he can?

Mr. Guss: We assume that he would have an opportunity to go to another financial institution.

Senator Smith (Colchester): No, what information do you have, that you can demonstrate to us, which shows that the taxpayer is interested in the rate of interest?

The Chairman: Senator Smith, when you get the calculation completed, what have you got? The man has borrowed for four months and then that loan has matured, so you are going to

[Traduction]

Le sénateur Buckwold: Qu'entendez-vous par «réinvestir» et quel en est le taux?

M. Guss: Je ne peux pas vous donner le taux. Si les escompteurs sont en mesure de réinvestir pour quatre mois à 15 p. 100, je suis convaincu qu'ils le feront. Il est probable qu'ils réinvestiront pour les huit autres mois de l'année, mais je ne sais pas du tout dans quoi ils investiraient.

Le président: Comment peut-on justifier le fait que le calcul en tienne compte?

M. Guss: Dans l'étude d'un taux, il faut faire certaines suppositions.

Le président: Lorsqu'un investissement échoit et qu'il lui revient, ce qu'un escompteur fait de son argent est une affaire tout à fait différente, n'est-ce pas?

M. Post: Il y a quelque chose d'arbitraire dans la façon d'établir le montant d'un emprunt sur une période de quatre mois à un taux annuel. Toutefois, afin d'aider les gens qui convoient généralement les taux d'intérêt en fonction des taux annuels, nous avons dit, en supposons que cet emprunt s'étale sur toute une année, qu'elle serait très différente.

Le sénateur Buckwold: Mais soyons justes; si vous fixez un taux pour un achat portant sur une certaine période, selon la loi, l'acheteur doit être avisé du taux annuel. Utilisez-vous ce genre de formule de sorte qu'elle tienne compte d'un réinvestissement de l'argent?

M. Post: C'est une conversion de frais perçus pour une certaine période.

Le sénateur Buckwold: Lorsqu'un homme se rend à une banque pour y souscrire un petit emprunt personnel, la banque est censée lui indiquer le taux annuel de l'emprunt. Supposons que la banque demande des taux de 14 p. 100 ou de 14½ p. 100, ce qu'elle fait généralement, pour des emprunts personnels; pour un emprunt de trois ou quatre mois, croyez-vous que la banque demandera 63 p. 100? Je ne le crois pas.

M. Guss: D'abord, dans le cas d'emprunt que vous décrivez, il s'agit d'un taux annuel de 14 p. 100.

Le sénateur Buckwold: C'est exact; de ce côté là, je me trompais.

M. Guss: Donc, si vous demandiez un emprunt de quatre mois et si la banque demandait 14 p. 100, il s'agirait, en réalité, d'un calcul fait comme celui-ci.

Le sénateur Smith (Colchester): Je me demande si les témoins auraient des renseignements à offrir sur cette question; un contribuable qui vend son remboursement se préoccupe-t-il réellement du taux d'intérêt ou veut-il tout simplement toucher son argent le plus rapidement possible?

M. Guss: Nous supposons qu'il pourrait s'adresser à une autre institution financière.

Le sénateur Smith (Colchester): Non; comment pouvez-vous appuyer votre théorie selon laquelle le contribuable se préoccupe du taux d'intérêt?

Le président: Sénateur Smith, une fois qu'on a effectué le calcul, quel en est le résultat? La personne a emprunté pour quatre mois, l'emprunt est échu, vous allez donc calculer en

[Text]

calculate on the basis of re-investment of that for a full year. How does that affect the man who borrowed for four months, and what use is the information?

Senator McIlraith: None.

The Chairman: It is just an exercise in futility.

Senator McIlraith: It is completely misleading and absolutely useless to the transaction and not addressed to the problem with which we are supposed to be dealing in this bill, to correct a suppose abuse. It seems to me that it is quite irrelevant to the subject matter of the bill.

The Chairman: We have accepted it as part of the record, but I believe some of the senators, maybe including myself, have expressed rather strong view as to the relevancy of it.

Senator Buckwold: Going back to the mathematics, I am astounded that it would work out to 63 per cent. If a man pays 15 per cent for four months, then to get an annual basis you would think you would multiply it by three, because there are 12 months, so three times 15 per cent is 45 per cent. In addition, I presume that you have included some interest that the man will receive on the money he will obtain?

Mr. Guss: That is right.

Senator Buckwold: In my opinion, that is unfair. I could accept the fact that it would work out to 45 per cent on an annual basis.

Mr. Guss: May I ask why it is unfair to assume he would re-invest the money that is returned?

Senator Buckwold: Maybe he would deposit it in a bank account at little or no interest, or he may spend it.

Senator Connolly (Ottawa West): Was this included, as a result of legislation which requires the disclosure of interest on an annual basis, to satisfy that general concept?

The Chairman: Yes, that was included in Bill C-16, but this is not Bill C-16.

Senator Connolly (Ottawa West): But my point, Mr. Chairman, is that here you are talking about the interest people are to be told they are to pay on a loan, but I thought we made it fairly clear this morning, at least to ourselves, that this is not a loan; it is an assignment, the sale of a debt. Whether or not you like to call it a debt, it is a debt owing by the crown to the taxpayer. He is not concerned about the interest that might be accumulated, one way or another, but about this amount.

The Chairman: Who certifies that the specific formula used is the proper one? I understood Mr. Guss to say that there are a number of formulae. How is it that you have selected this one?

Mr. Guss: This one met the assumptions that we thought were quite realistic, and it is the one which will be integrated most easily in proposed consumer legislation in the same field.

[Traduction]

fonction d'un réinvestissement durant toute une année. En quoi voulez-vous que cela intéresse quelqu'un qui a emprunté pour quatre mois et à quoi servent ces renseignements?

Le sénateur McIlraith: Ils ne sont d'aucune utilité.

Le président: Ce n'est que peine perdue.

Le sénateur McIlraith: C'est tout à fait fallacieux, absolument inutile pour l'affaire qui nous concerne et sans aucun rapport avec le problème sur lequel porte ce bill et qui consiste à corriger un abus.

Le président: Nous l'acceptons comme faisant partie du compte rendu, mais, à mon avis, certains sénateurs et peut-être moi-même, ont exprimé des opinions assez convaincantes quant à la pertinence de la question.

Le sénateur Buckwold: Si l'on revient au calcul mathématique, je m'étonne qu'on en arrive à 63 p. 100. Si une personne paie 15 p. 100 pour quatre mois, pour calculer sur une base annuelle, il serait normal de songer à multiplier par trois parce qu'il y a douze mois; trois fois 15 p. 100 cela fait donc 45 p. 100. De plus, je suppose que vous avez tenu compte de l'intérêt que la personne recevra sur l'argent qu'il touchera?

M. Guss: C'est exact.

Le sénateur Buckwold: A mon avis, c'est injuste. Sur une base annuelle, j'accepterais que cela se chiffre à 45 p. 100.

M. Guss: Permettez-moi de vous demander pourquoi vous croyez qu'il serait injuste de supposer que cette personne réinvestirait l'argent remboursé?

Le sénateur Buckwold: Cette personne pourrait le déposer dans un compte de banque ne rapportant que peu ou pas d'intérêt, ou elle pourrait le dépenser.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): A-t-on signalé cette question pour se conformer à la loi selon laquelle il faut déclarer l'intérêt reçu sur une base annuelle?

Le président: Oui, dans le bill C-16, Mais il ne s'agit pas ici du bill C-16.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Mais, monsieur le président, nous discutons actuellement des intérêts qu'un emprunteur devra payer sur un prêt, intérêts dont il devra être informé, et je pensais que nous avions établi clairement ce matin, du moins pour nous, qu'il ne s'agit pas ici d'un prêt; il s'agit plutôt d'une cession, d'une vente de dette. Que le terme vous plaise ou non, c'est bien une dette de la Couronne envers le contribuable. Ce qui intéresse ce dernier, ce ne sont pas les intérêts qui peuvent être accumulés d'une façon ou d'une autre, mais bien plutôt la somme en cause.

Le président: Mais qui nous garantit que la formule utilisée est celle qui convient? J'ai entendu M. Guss dire qu'il existait plusieurs formules; pourquoi avez-vous choisi celle-ci en particulier?

M. Guss: Cette formule répondait aux hypothèses que nous croyions être les plus réalistes et c'est celle qui s'insérera le plus facilement dans le projet de loi touchant le consommateur dans ce domaine.

[Text]

The Chairman: Meaning the next Borrowers and Depositors Protection Bill?

Mr. Guss: I cannot say what will be in it, but I would say that at least this can be integrated with the ideas that were in the last one or that would be in the next one.

Senator Cook: I hope the taxpayer will be given 10 minutes to check the arithmetic.

The Chairman: Well, we have accepted it for filing. I do not think anyone who has said anything in the committee has indicated any readiness to accept the statement as having any relevancy at all.

With all due respect, Mr. Guss, I am not sure that the assumptions that you have made have any relevancy either to what we are considering. I cannot figure out why that paragraph E is in that schedule at all. You say it is because that formula makes it easier to integrate with some other things that we do not have before us.

Mr. Guss: And it makes it clear to the taxpayer that he is paying a high annual rate of interest.

The Chairman: So, it is a result that you want to obtain. You want a formula that will show a result that the taxpayer is paying a very high rate.

Mr. Guss: We want the taxpayer to understand that he might be able to get a better rate from another source.

Senator Buckwold: You do not make it clear to him that, in addition, he would have to pay for the preparation of his income tax return, or other services.

Don't get us wrong. We are very anxious to see that the taxpayer is protected. We are not waving a flag for discounters. However, we have to look at some equity and justice in this matter.

Mr. Guss: I do not know whether any of you have compared this with the Borrowers and Depositors Protection Bill. In fact, it is not like it at all. It is quite a bit more generous towards the discounters. I think that point should be made for the record.

The Chairman: I am just wondering whether anything could be quite like the Borrowers and Depositors Protection Bill. We did not think so. We did not find it reasonable when we studied it.

Is there anything else you wish to add, Mr. Guss?

Mr. Guss: Not now, Mr. Chairman.

The Chairman: Is there anything you would like to add, Mr. Post?

Mr. Post: No, not unless there are further questions from honourable senators.

The Chairman: It looks as though we have come to a halt for today. I can tell the committee that Bill C-19 has been referred to this committee. The committee will meet at 9.30 tomorrow morning, and the first item of business will be to

[Traduction]

Le président: Vous voulez parler du prochain bill sur la protection des emprunteurs et des déposants?

M. Guss: Je ne peux vous dire ce que contiendra ce projet de loi, mais je peux au moins affirmer que cette formule pourra être intégrée aux idées que contenait le dernier projet ou que contiendra le prochain.

Le sénateur Cook: J'espère que le contribuable aura quelques minutes à sa disposition pour en vérifier des données mathématiques.

Le président: Disons que, nous avons accepté le principe de la formule. Je ne crois pas qu'aucun témoin qui a comparu devant le Comité n'ait indiqué être immédiatement prêt à en reconnaître la pertinence absolue.

Avec tout le respect que je vous dois, monsieur Guss, je ne suis pas certain que les hypothèses que vous avez formulées relèvent de quelque façon que ce soit du sujet actuellement à l'étude. Je n'arrive pas à comprendre pourquoi ce paragraphe E figure dans l'annexe. Vous dites que c'est parce que cette formule permet d'intégrer plus facilement certains autres éléments qui ne nous ont pas été soumis.

M. Guss: Et cela permet aussi au contribuable de voir clairement qu'il paie un taux annuel d'intérêt très élevé.

Le président: Vous désirez donc des résultats concrets. Vous voulez que l'on établisse une formule qui prouvera que le contribuable paie un taux élevé d'intérêt.

M. Guss: Nous voulons faire comprendre au contribuable qu'il pourrait payer moins cher s'il s'adressait ailleurs.

Le sénateur Buckwold: Vous ne lui dites pas clairement qu'en plus, il devra payer pour la production de sa déclaration d'impôt sur le revenu ou pour d'autres services.

Comprenez-nous bien. Nous souhaitons vraiment que le contribuable soit protégé. Nous ne donnons pas beau jeu aux escompteurs. Cependant, nous devons tenir compte du caractère d'équité et de justice de cette question.

M. Guss: Je ne sais pas si quelqu'un ici a comparé ce projet de loi à celui sur la protection des emprunteurs et des déposants. En fait, ce n'est pas la même chose du tout. L'un est beaucoup plus généreux à l'égard des escompteurs. Je crois qu'on devrait faire inscrire ce détail au procès-verbal.

Le président: Je me demande seulement si on peut trouver un bill semblable à celui sur la protection des emprunteurs et des déposants. Nous ne le croyons pas. Nous n'avons pas jugé cette mesure législative sensée lorsque nous l'avons étudiée.

Avez-vous autre chose à ajouter, monsieur Guss?

M. Guss: Non, pas maintenant, monsieur le président.

Le président: Et vous, monsieur Post?

M. Post: Non, à moins que les honorables sénateurs n'aient d'autres questions à poser.

Le président: je crois que nous allons nous arrêter là pour aujourd'hui. Je peux vous dire que le bill C-19 nous a été envoyé pour être étudié et que le Comité se réunira à 9 h 30 demain matin; la première question à l'ordre du jour sera

[Text]

consider the nature and substance of the report that we should make to the Senate on Bill C-46.

Senator Cook: We will have the information from Mr. Scott before that, presumably.

The Chairman: Mr. Scott will provide us with that additional information at 9.30, and we can first look at that in the light of what conclusions we think we should come to in dealing with our report on Bill C-46. There are a number of courses that we can take if we ever resolve the difficulty we have now of a number of parallel lines. I recall a Mr. Brockington, who was quite a humourist, describe parallel lines. He was talking about the CNR and the CPR, and he described them as those two great systems of parallel lines, and parallel lines, he said, meet only at infinity.

So, if we establish that the differences here are represented by parallel lines, Mr. Guss, the conclusion is going to be a long way off.

We will adjourn now and reconvene at 9.30 tomorrow morning.

The committee adjourned.

Thursday, April 20, 1978

The committee resumed at 9.30 a.m.

Senator Salter A. Hayden (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, the first item of business this morning arises out of our consideration yesterday of Bill C-46. We were to hear Mr. Scott from Revenue Canada, who was to check his records and provide us with certain information. Mr. Scott.

Mr. Scott: Good morning, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Scott, there was certain information you did not have with you yesterday when you were being asked certain questions. I take it that you have obtained that information by now.

Mr. Scott: I have obtained some of the information. As I said yesterday, there was some I was not certain we would have available.

The Chairman: You can go ahead and develop what you do have and then tell us what it is that is not available.

Mr. Scott: The first thing I was asked for yesterday was the number and values of the returns discounted. I have that information from the 1973 tax year through to 1976. I have copies of this information for the committee. Would you like me to go through the figures now?

The Chairman: Yes.

Mr. Scott: For the 1973 tax year there were 12,437 returns discounted for a value of \$3,520,000 and for an average of \$283.03. For the 1974 tax year there were 14,420 returns discounted for a value of \$4.733 million and an average of \$328.22 a return. In the 1975 tax year we had 23,937 returns

[Traduction]

l'étude du rapport que nous devrons présenter au Sénat sur le bill C-46.

Le sénateur Cook: Je suppose que M. Scott nous aura fourni les renseignements nécessaires avant cela.

Le président: M. Scott nous donnera les renseignements supplémentaires à 9 h 30 et nous pourrons d'abord examiner ces données à la lumière des conclusions que nous croyons devoir adopter dans notre rapport sur le bill C-46. Plusieurs solutions nous sont offertes si nous arrivons à croiser les diverses lignes parallèles actuelles. Je me souviens d'un M. Brockington qui, sur un ton assez humoristique, nous a parlé des lignes parallèles. Il faisait allusion au CN et au CP en décrivant les deux systèmes comme des systèmes de lignes parallèles qui, dit-il, ne se rencontrent qu'à l'infini.

Ainsi donc, si les difficultés que nous éprouvons aujourd'hui sont comparables à des lignes parallèles, monsieur Guss, nous sommes bien loin de la conclusion.

Nous levons donc la séance maintenant et nous rencontrons demain matin à 9 h 30.

Le comité suspend ses travaux.

Le jeudi 20 avril 1978

La séance reprend à 9 heures 30.

Le sénateur Salter A. Hayden (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, le premier article à l'Ordre du jour fait suite à notre étude, hier, du bill C-46. M. Scott de Revenu Canada devait prendre la parole et, après avoir consulté ces dossiers, nous donner certains renseignements. Monsieur Scott.

M. Scott: Bonjour, monsieur le président.

Le président: Monsieur Scott, vous ne disposiez pas de certains renseignements hier lorsque certaines questions vous étaient adressées. Avez-vous pu obtenir ces renseignements?

M. Scott: J'ai pu obtenir certains renseignements. Comme je l'ai souligné hier, il y avait certains renseignements que je ne croyais pas pouvoir obtenir.

Le président: Poursuivez donc en nous donnant ce que vous avez pu obtenir et en nous disant ensuite ce que vous n'avez pas pu obtenir.

M. Scott: La première chose qu'on m'avait demandée hier était le nombre et la valeur des déclarations ayant fait l'objet d'un escompte. J'ai pu obtenir ces renseignements pour les années d'imposition 1973 jusqu'à 1976. J'ai fait faire des exemplaires de ces renseignements à l'intention du comité. Voulez-vous que je parle des chiffres maintenant?

Le président: Oui.

M. Scott: Pour l'année d'imposition 1973, 12,437 déclarations ont fait l'objet d'escomptes d'une valeur de \$3,520,000 ce qui représente, en moyenne, \$283.03 par déclaration. Pour l'année d'imposition 1974, 14,420 déclarations représentant une valeur de \$4,733,000 et une moyenne de \$328.22 par

[Text]

discounted for a value of \$8.082 million and an average of \$337.64. For the latest year available, 1976, there were 22,781 returns discounted for a value of \$9.429 million and an average of \$413.89.

Senator McIlraith: Do you have the breakdown of the number of cases by province? The reason I am asking, so you can see what I am trying to get at, is that we heard the suggestion yesterday that there was a discrepancy between the number of cases indicated by you and supported by these figures and the number of cases indicated by one of our witnesses from the industry, and the explanation seemed to turn on the fact that in British Columbia, and one other province which I have forgotten, the business of tax discounting was virtually stopped.

Mr. Scott: I can get those figures for the latest year fairly quickly.

Senator McIlraith: When did British Columbia stop the tax discounting business?

Mr. Scott: I am not certain, sir.

Senator McIlraith: It would be important to us if we knew how that discrepancy in the figures was accounted for, or at least partly accounted for.

Mr. Scott: I know that I can quickly get the figures for the 1976 tax year. For the previous three years I am not certain we have those figures available.

Senator McIlraith: Well, if you can get them quickly for the 1976 tax year by province, that would be helpful to us.

Mr. Scott: Very well.

Senator McIlraith: Thank you.

The Chairman: How long would that take you?

Mr. Scott: About three-quarters of an hour.

There were other things on which you asked for information. One was a monthly breakdown of the returns process. We do not have that information. We do not keep a record of that. The other piece of information was the number of returns that had either an increase or decrease in the refund as a result of the assessment. Our system does not capture what the taxpayer says is his refund. It captures what is calculated as being the actual refund into the system. In order for us to get that information it would take considerable work. It would mean, first, waiting until this year's program is completed, because we cannot recognize the returns in last year's program, drawing those returns, and comparing the actual assessment with the taxpayer's figures—

Senator Connolly (Ottawa West): We do not need that.

[Traduction]

déclaration. Pour l'exercice financier 1975, 23,937 déclarations ont fait l'objet d'escomptes représentant une valeur de \$8,082,000 et une moyenne de \$337.64. Quant à la dernière année d'imposition pour laquelle nous avons pu obtenir ces données, 1976, 22,781 déclarations ont fait l'objet d'escomptes représentant une valeur de \$9,429,000 et une moyenne de \$413.89.

Le sénateur McIlraith: Existe-t-il une ventilation par province du nombre d'escomptes? Je soulève cette question car hier, on a suggéré que le nombre de cas que vous avez signalés et appuyés par ces chiffres et le nombre de cas signalés par un de nos témoins du secteur industriel ne concordaient pas; il semblait que la Colombie-Britannique et une autre province, je ne me souviens plus laquelle, avait pratiquement fait cesser cette pratique d'escomptes.

M. Scott: Pour la dernière année d'imposition, je peux obtenir ces chiffres très rapidement.

Le sénateur McIlraith: Quand la Colombie-Britannique a-t-elle fait cesser la pratique d'escomptes?

M. Scott: Je ne sais pas au juste, monsieur.

Le sénateur McIlraith: Il nous serait utile de savoir comment on a expliqué en tout ou en partie cet écart dans les chiffres.

M. Scott: Je sais que, dans le cas de l'année d'imposition 1976, je peux obtenir les chiffres très rapidement. Quant aux trois années précédentes, je ne sais pas si nous disposons de ces chiffres.

Le sénateur McIlraith: Eh bien, si vous pouvez obtenir ces renseignements pour l'année d'imposition 1976 avec une ventilation par province, ce serait très utile.

M. Scott: Très bien.

Le sénateur McIlraith: Merci.

Le président: Combien de temps vous faudra-t-il pour le faire?

M. Scott: Environ trois quarts d'heure.

Il y a d'autres domaines sur lesquels vous avez demandé des renseignements. Entre autres, une ventilation mensuelle du procédé des déclarations. Nous n'avons pas ces renseignements. Nous n'en tenons pas compte. Vous cherchiez, en outre, à connaître le nombre de déclarations dont combien de remboursements avaient été augmentés le montant remboursable avait diminué ou augmenté à la suite de l'évaluation. Notre procédé ne permet pas de retracer le montant du remboursement demandé par le contribuable. Il ne retient que le montant du remboursement réel. L'obtention de ce genre de renseignements, exigerait un effort considérable. Il faudrait d'abord attendre la fin du programme de cette année parce que nous ne pouvons pas relever les déclarations du programme de l'année dernière, les retenir et comparer l'évaluation réelle aux chiffres avancés par le contribuable.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Nous n'avons pas besoin de ces renseignements.

[Text]

Mr. Scott: Those are the items on which I was asked yesterday to provide information. I managed to get one item of information, and I can get the other later.

Senator McIlraith: There is one question arising out of your remarks, Mr. Scott. Can you give us any further information as to the months in which the bulk of this tax discount work is done—that is, the returns filed through the discounters? Can you tell us the calendar months?

Mr. Scott: My gut feeling would be February and March. Because they are refunds, they are filed early. As soon as the taxpayer gets his T-4 slip and he is aware that he is getting a refund, he files his return. Our refunds generally come in earlier than the debts.

Senator McIlraith: I think there was some evidence which indicated that 90 per cent—I am subject to correction on that—of the returns for the last taxation year are already filed.

Mr. Scott: I do not know whether it would be 90 per cent. I would say that the majority of them are filed at this stage; but as to a percentage, I could not give you that.

Senator McIlraith: Whatever is the percentage, it would be a small number that is filed in the succeeding months until the end of next January?

Mr. Scott: That is right.

The Chairman: Mr. Scott, yesterday you mentioned a figure which I think had to do with the volume of returns. I thought you identified it with the last year, or that might be called the current year. I think you mentioned a figure of 24,000.

Mr. Scott: Yes, sir.

The Chairman: Would you pinpoint that? I do not see the figure of 24,000 in the statement you have produced today.

Mr. Scott: The figure I mentioned refers to the 1975 tax year, where we had 23,937 tax returns.

Senator Cook: That is close enough.

The Chairman: That showed a decline in 1976.

Mr. Scott: That is right.

Senator Cook: Would you express an opinion as to whether there would be many slips issued in January?

Mr. Scott: I do not know what would be the volume. The filing date for T-4 slips is not until the end of February. We receive the bulk of them at that stage. Whether the corporations give them out earlier, I do not know; but the vast majority that we get are in February.

Senator Cook: The taxpayer is not in a position to go to a discounter until he has his slip, is that right?

Mr. Scott: That is exactly right.

[Traduction]

M. Scott: On m'a demandé de donner des renseignements à ce sujet hier. J'ai réussi à obtenir renseignements sur un des sujets et je pourrais en obtenir sur les autres plus tard.

Le sénateur McIlraith: Monsieur Scott, j'ai une question à poser sur ce que vous venez de dire. Pouvez-vous nous donner de plus amples renseignements quant aux mois durant lesquels se fait la plus grande partie de ce travail d'escompte ou durant lesquels les déclarations sont remplis par les escompteurs? Durant quels mois?

M. Scott: Il me semble que ce serait février et mars. Puisqu'il s'agit des remboursements, les déclarations sont remplies assez tôt. Dès qu'un contribuable reçoit sa formule T-4, s'il sait qu'il obtiendra un remboursement, il remplit sa déclaration. De façon générale, les demandes de remboursement nous parviennent plus tôt que les paiements.

Le sénateur McIlraith: On avait dit, je crois, que 90% des déclarations, sauf erreur de ma part, portant sur la dernière année d'imposition avaient déjà été reçues.

M. Scott: Je ne sais pas s'il s'agit de 90% des déclarations. Je dirais que la plus grande partie des déclarations ont déjà été reçues. Mais je ne peux pas vous donner un pourcentage.

Le sénateur McIlraith: Quel qu'en soit le pourcentage, très peu de déclarations seraient reçues au cours des mois à venir jusqu'à la fin de janvier prochain.

M. Scott: C'est exact.

Le président: Monsieur Scott, vous avez donné hier un chiffre, qui, je crois, portait sur le nombre des déclarations. Je croyais qu'il s'agissait des déclarations de l'année dernière; ou encore, on pourrait dire de l'année en cours. Vous avez dit, il me semble, 24 000.

M. Scott: Oui, monsieur.

Le président: Pouvez-vous préciser? Je ne vois pas ce chiffre de 24 000 dans votre compte-rendu aujourd'hui.

M. Scott: Le chiffre que je vous ai donné hier portait sur l'année d'imposition 1975 pour laquelle nous avons reçu 23 937 déclarations d'impôt.

Le sénateur Cook: Ça se rapproche assez.

Le président: Il y a eu une diminution en 1976.

M. Scott: C'est vrai.

Le sénateur Cook: Croyez-vous qu'un grand nombre de formules seront distribuées en janvier?

M. Scott: Je ne sais pas quel en sera le nombre. Les formules T-4 ne sont pas distribuées avant la fin du mois du février. C'est à cette époque que nous en recevons la plus grande partie. Je ne sais pas si les sociétés les distribuent avant cette date, mais nous recevons la plus grande partie de ces formules en février.

Le sénateur Cook: Le contribuable ne peut recourir aux services d'un escompteur avant d'avoir reçu ses feuillets de renseignements, est-ce exact?

M. Scott: C'est tout à fait exact.

[Text]

Senator Laird: It would be practically all over at this time of year, April 20?

Mr. Scott: I would say so.

The Chairman: Until—

Mr. Scott: Until the next period, starting in January or February of next year.

The Chairman: Through until the end of April?

Mr. Scott: Yes.

Senator Macnaughton: Mr. Chairman, these figures would seem to indicate an increase in the volume of discounting; but is that necessarily so? It may just be that wages are theoretically higher and the population is increasing. Is this an average growth, or is it growth at all?

Mr. Scott: I do not really think I can comment on that.

Senator Walker: The number from 1973 went up from 12,000 to 22,000 in 1976.

Mr. Scott: Yes.

Senator Cook: Does it indicate whether the taxpayer is wise or unwise in making use of it?

The Chairman: I think it indicates more than that: it indicates, from the volume figures, that it is not a problem in the larger sense of the word; and having regard to the various businesses in Canada, this is not a big business.

Senator Cook: I think the minister estimated that \$25 million was discounted; but it turns out to be only—

The Chairman: The figures that are given here do not appear to reach \$10 million. We had some indication of that. I believe the tax discounters who appeared mentioned a figure of \$5 million. It certainly does look as though we were given two sets of figures. Our evidence yesterday showed that the only calculation the department had made was in connection with Alberta. We were told, by several of the discounters who were here, that only two firms in Alberta had been checked as a basis for those figures, whereas there are perhaps 15 firms operating in that province. So it does give us some picture of the volume, and whether it is a major problem in Canada.

Are there any further questions of this witness?

Senator McIlraith: Mr. Chairman, multiplying these figures for 1976, we come into a \$9 million figure of business. The evidence from the discounters yesterday, if I remember correctly, was between \$5 million and \$7 million. So the figures are not too far out. It disposes of the \$30 million figure.

The Chairman: Are there any further questions of this witnesses at this stage? ... There are no further questions. Thank you, Mr. Scott.

[Traduction]

Le sénateur Laird: Mais à cette période-ci de l'année, soit le 20 avril, tout est pratiquement terminé?

M. Scott: Je crois bien que oui.

Le président: Jusqu'à ...

M. Scott: Jusqu'à ce que l'on recommence à délivrer les feuillets de renseignements, soit à partir de janvier ou février de l'an prochain.

Le président: Jusqu'à la fin d'avril?

M. Scott: Oui.

Le sénateur Macnaughton: Monsieur le président, d'après ces chiffres, il semble y avoir eu augmentation du chiffre d'affaires des escompteurs; mais en est-il nécessairement ainsi? C'est peut-être qu'en théorie, les salaires sont plus élevés et que la population a augmenté. Les chiffres sont-ils fondés sur la croissance moyenne? Y a-t-il croissance effective?

M. Scott: Je ne crois pas être en mesure de faire quelque observation que ce soit à ce sujet.

Le sénateur Walker: De 1973 à 1976, on est passé de 12,000 à 22,000.

M. Scott: C'est exact.

Le sénateur Cook: Cela prouve-t-il la sagesse ou non du contribuable qui fait appel aux services d'un escompteur?

Le président: Je crois qu'il y a plus que cela: on peut voir, d'après les chiffres, qu'il ne s'agit pas en fait d'un problème au sens large du terme et comparativement aux diverses entreprises exploitées au Canada, les sociétés d'escompte ne sont pas importantes.

Le sénateur Cook: Je crois que le ministre a évalué qu'on a versé des escomptes pour une valeur de \$25 millions, mais il s'agit en fait de ...

Le président: D'après les chiffres qu'on nous a donnés ici, il semble que l'on n'atteindrait pas les \$10 millions. Nous en avons des preuves. Je crois que les escompteurs d'impôt qui ont comparus devant notre Comité ont parlé de \$5 millions. Il semble qu'on nous ait donné deux séries de chiffres. Les témoins d'hier nous ont dit que les seuls calculs qu'avait faits le Ministère concernaient l'Alberta. De plus, plusieurs escompteurs qui sont venus témoigner nous ont dit qu'on avait vérifié seulement deux sociétés en Alberta pour établir ces chiffres, tandis qu'il y en a peut-être quinze dans cette province. Ainsi, nous avons une idée du chiffre d'affaires et nous savons aussi s'il s'agit d'un problème important au Canada.

Avez-vous d'autres questions à poser à notre témoin?

Le sénateur McIlraith: Monsieur le président, si l'on multiplie les chiffres pour 1976, on en arrive à un chiffre d'affaires de \$9 millions. Si ma mémoire est exacte, les escompteurs nous ont dit hier que leur chiffre d'affaires se situait entre \$5 et \$7 millions. Nous ne sommes donc pas très loin. Et l'on ne tient pas compte des \$30 millions.

Le président: Y a-t-il d'autres questions que vous voulez poser à notre témoin? Pas d'autres questions. Merci, monsieur Scott.

[Text]

Mr. Scott: I will return as soon as I get the information.

The Chairman: I now propose that we adjourn further consideration of Bill C-46 for possibly an hour or an hour and a half, to give the chairman the opportunity to put in draft form a suggested report. In the meantime, we shall proceed with Bill C-19, the so-called petroleum bill. Senator Macnaughton will take the chair. As soon as I have a draft completed, which should be within one hour or an hour and a half, I will return at the earliest possible moment, and we can then finish off this report. Hopefully, we can also finish off our consideration of Bill C-19. Is that agreeable to the committee?

Hon. Senators: Agreed.

The committee proceeded to the consideration of other business.

[Later]

The Chairman: Honourable senators, Mr. Scott is back with us on Bill C-46.

Mr. Scott, do you have the answer to the question you were going to research?

Mr. Scott: Yes, sir, I have.

Senator Cook: I have forgotten what the question was now.

Mr. Scott: The question was whether we have a breakdown, by province, of the discount operations. I have copies of this document for distribution. In the analysis that is being passed out, the left-hand side of the page represents our 28 district offices in taxation; then the number of discount operations we are aware of in each of those district offices; the number of returns discounted by district offices, and the dollar value. At the bottom of the page you will notice there are the figures that I presented earlier this morning. On the far right is the accumulation by province. If you wish, I will go through them for the record.

The Chairman: Just note any particular information that should be noted.

Mr. Scott: I apologize that one thing is missing, and that is the number of returns discounted in the far right column; we have the dollar value and the percentage of the dollar value. I will go through the numbers by province. Newfoundland has a grand total of one; Prince Edward Island had no discount operations in 1976; Nova Scotia had 20 returns discounted; New Brunswick 127; Quebec 158; Ontario had 7,554, for a value of \$2.6 million; Manitoba had 768; Saskatchewan 13; Alberta 7,375, for a value of \$3,600,000; British Columbia 6,775, for a dollar value of \$2.8 million.

The Chairman: Are there any questions arising out of that?

Senator McIlraith: I think this pretty well gives us the information.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Scott.

Honourable senators, that concludes the evidence we were hearing in connection with Bill C-46. We have now reached

[Traduction]

M. Scott: Je reviendrai dès que j'aurai les renseignements demandés.

Le président: Je propose donc que nous laissions de côté le bill C-46 pendant peut-être une heure, une heure et demie pour me permettre de rédiger un rapport provisoire. Entre-temps, nous pourrions étudier le bill C-19, que l'on appelle le bill sur le pétrole. Le sénateur Macnaughton occupera le fauteuil. Je reviendrai dès que j'aurai terminé, et nous pourrions alors finir l'étude de ce rapport. J'espère aussi que nous pourrions terminer l'étude du bill C-19. Le Comité est-il d'accord?

Des voix: D'accord.

Le Comité étudie une autre question.

[Plus tard]

Le président: Honorables sénateurs, M. Scott est de retour pour étudier avec nous le bill C-46.

Monsieur Scott, avez-vous les réponses aux questions que l'on vous a posées?

M. Scott: Oui, monsieur, je les ai.

Le sénateur Cook: Je ne me souviens plus de la question.

M. Scott: On m'a demandé si j'avais une ventilation par province des escompteurs. Des doubles de ce document vous seront distribués. Et dans l'analyse que l'on vous passe actuellement, vous trouvez, au côté gauche de la page, nos 28 bureaux de district de l'impôt; vous avez ensuite le nombre d'escompteurs que connaît chacun de ces bureaux de district, le nombre de déclarations qui ont fait l'objet d'un escompte aux bureaux de district ainsi que la valeur de ces escomptes. Au bas de la page, vous remarquerez les chiffres que j'ai présentés ce matin. À l'extrême droite, on donne l'accumulation par province. Si vous le voulez, je vais les passer en détail pour qu'il en soit fait mention au procès-verbal.

Le président: Veuillez faire remarquer tout renseignement précis qui doit être signalé à notre attention.

M. Scott: Je m'excuse, mais il manque une chose, le nombre de déclarations qui ont fait l'objet d'un escompte dans la colonne de droite; nous avons la valeur en argent ainsi que le pourcentage. Je vais procéder par province. Terre-Neuve a un grand total de zéro; l'Île-du-Prince-Édouard de même, en 1976; la Nouvelle-Écosse, 20 déclarations; le Nouveau-Brunswick, 127; le Québec, 158; l'Ontario, 7,554, pour une valeur de \$2.6 millions; le Manitoba, 768; la Saskatchewan, 13; l'Alberta, 7,375 pour une valeur de \$3,600,000; la Colombie-Britannique, 6,775 pour une valeur de \$2.8 millions.

Le président: Y a-t-il d'autres questions qui découlent des données que nous venons de recevoir?

Le sénateur McIlraith: Je crois que nous disposons maintenant des renseignements dont nous avons besoin.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Scott.

Honorables sénateurs, ceci met fin aux témoignages que nous devons entendre concernant le bill C-46. Nous devons

[Text]

the stage of considering our report, and I think that for that purpose the committee should sit *in camera*.

Hon. Senators: Agreed.

The committee continued *in camera*.

[Traduction]

maintenant étudier notre rapport et je crois qu'à cette fin, le Comité doit siéger à huis clos.

Des voix: D'accord.

Le Comité poursuit ses travaux à huis clos.

APPENDIX "36-A"

PERCENTAGE RATE TABLE

The Department of Consumer and Corporate Affairs provided the following example of the use of the formula in Box E of Schedule I, assuming the Bill works as intended:

$$\text{Percentage Rate } 100 \left[\frac{A^3}{B} - 1 \right]$$

where A is the estimated refund and B is the amount paid by the discounter to the taxpayer. The formula assumes that there is a four month term, at the outside, and that the discounter re-invests the funds.

If the expected refund is \$100, the formula would yield

$$100 \left[\frac{100^3}{85} - 1 \right]$$

The figure $\frac{100}{85}$ yields 1.18.

The figure $(1.18)^3$ yields 1.63. The latter calculation, raising to the third power, reflects the assumption of a repayment to the discounter within four months and reflects the fact that discounters will re-invest again.

The figure 1.63 exceeds the figure 1 by .63. This .63 is the rate of return and is turned into a percentage rate by multiplying by 100. This yields 63 per cent.

APPENDIX "36-B"

ASSIGNMENT AND BILL OF SALE

ACCT. No.		Social Insurance No.		DATE																
<table border="1"> <tr> <td>SURNAME</td> <td colspan="2">GIVEN NAME</td> <td colspan="2">MIDDLE INITIAL</td> </tr> <tr> <td colspan="5">OF</td> </tr> <tr> <td colspan="3">ADDRESS</td> <td colspan="2">POSTAL CODE</td> </tr> </table>						SURNAME	GIVEN NAME		MIDDLE INITIAL		OF					ADDRESS			POSTAL CODE	
SURNAME	GIVEN NAME		MIDDLE INITIAL																	
OF																				
ADDRESS			POSTAL CODE																	

hereby state that I am the Bona Fide owner of a combined Federal & Provincial Income Tax Refund together with all other refunds enumerated herein (all called the "Income Tax Refund") for the taxation year [19] and for valuable consideration plus a sum equal to % of the value of the Income Tax Refund as calculated by Ray's Income Tax Services Ltd. at the time of filing of the income tax return (the "Purchase Price"), I do hereby irrevocably sell, assign and transfer all right, title and interest in the Income Tax Refund to Ray's Income Tax Services Ltd. (the "Purchaser") I hereby acknowledge receipt of the sum of DOLLARS as a down payment on the Purchase Price and I understand that the down payment is included in the Purchase Price.

DOWN PAYMENT

1. Amount Tax Payer currently appears to be eligible to receive as a refund
2. Amount Tax Payer will receive after discount
3. Amount of Discount plus any service charges
4. Formularized annual percentage discount rate.

I agree and understand that the balance of the Purchase Price is payable in full, minus any installment payments that may be arranged from time to time prior to completion of the income tax return, at such time the income tax return is completed by the Purchaser. I hereby state that I have declared to the Purchaser all my taxable income, including unemployment insurance benefits for the aforesaid taxation year and that I have not sold or assigned my Income Tax Refund for the aforesaid taxation year to any other party, corporation or individual, nor have I as yet filed an income tax return for the aforesaid taxation year. I agree and understand that the Income Tax Refund is the property of the Purchaser and in the event that I receive any cheques from the Receiver General for Canada in respect of the Income Tax Refund I will bring or send the said cheques to the Purchaser at 10336 - 96 Street Edmonton, Alberta. I understand that the amount received from the Receiver General in respect of the Income Tax Refund may be greater than the amount

calculated by the Purchaser by reason of the application of the general averaging provision or any other provisions to my income tax return and by reason of the payment of interest by the Department of National Revenue, and I understand and agree that in that event the Purchaser shall retain the entire amount received from the Receiver General for Canada in respect of the Income Tax Refund. I hereby state that I am aware of the terms and conditions of this transaction, that I have read this Assignment and Bill of Sale, and the Power of Attorney below, and that I understand the terms hereof. I acknowledge receipt of a copy of the within Assignment and Bill of Sale.

IN WITNESS WHEREOF I have hereunto set my hand this _____ day of _____, 19 _____

Executed in the presence of:

SELLER

RAY'S INCOME TAX SERVICES LTD.

Per:

PURCHASER

Date	AMOUNT
1st Advance	
2nd Advance	
3rd Advance	
Other	

OFFICE USE ONLY

POWER OF ATTORNEY

WHEREAS I the undersigned have this completed my 19 _____ Individual Income Tax Return and have claimed a refund from the Receiver General for Canada as therein set forth:

KNOW ALL MEN BY THESE PRESENT THAT I, THE UNDERSIGNED, in consideration of the purchase of my said Income Tax Refund have irrevocably made, constituted, and appointed, and by these present do irrevocably make, constitute and appoint RAY'S INCOME TAX SERVICES LTD. my true and lawful attorney for me and in my name, place, and stead:

1. to receive the cheque or cheques issued in my name by the Receiver General of Canada in respect of the said tax refund; and
2. to open my mail containing said cheque or cheques; and
3. to endorse said cheque or cheques by signing my name on the back thereof; and
4. to deposit the said cheque or cheques to the bank account of my said attorney (or its substitute or substitutes as hereinafter provided for); and
5. to give a receipt of receipts for said refund; and
6. to act in my name, place and stead in and out of the premises of the Department of National Revenue (Taxation) in all matters concerning my above mentioned income tax return.

AND FOR ALL AND EVERY OF THE PURPOSES AFORESAID, I do hereby give and grant unto said attorney full and absolute power and authority to do and execute all acts, deeds, matters, and things necessary to be done in and about the premises; AND ALSO to appoint a substitute or substitutes with like full power and authority for all or any of the purposes aforesaid;

AND I HEREBY AGREE at all times hereafter to ratify and confirm all that the said attorney or its substitute or substitutes shall lawfully do or cause to be done by virtue hereof;

AND I HEREBY declare that the power hereby created is irrevocable;

THIS POWER OF ATTORNEY cancels and replaces and previous powers of attorney granted other than to RAY'S INCOME TAX SERVICES LTD. in respect to the subject matter hereof.

IN WITNESS WHEREOF I have hereunto set my hand this _____ day of _____, 19 _____

EXECUTED IN THE PRESENCE OF:

WITNESS

SELLER

APPENDICE «A-36»

TABLEAU SUR LE TAUX EN POURCENTAGE

En tenant pour acquis que le projet de loi sera appliqué comme prévu, le ministère de la Consommation et des Corporations a donné l'exemple suivant à propos de l'utilisation de la formule donnée à la case E de l'annexe I;

$$\text{Taux en pourcentage} = 100 \left[\frac{A^3}{B} - 1 \right]$$

A est le remboursement prévu et B est le montant versé par l'escompteur au contribuable. Cette formule part du principe qu'un délai maximal de quatre mois est prévu et que l'escompteur investira de nouveau le montant.

Si le remboursement prévu s'élève à \$100, la formule deviendrait

$$100 \left[\frac{100^3}{85} - 1 \right]$$

$$\frac{100}{85} \text{ donne } 1.18.$$

Le chiffre (1.18) à la troisième puissance donne 1.63. La dernière opération, qui porte l'équation à la troisième puissance, traduit l'hypothèse voulant qu'un nouveau versement soit accordé à l'escompteur dans un délai de quatre mois et que celui-ci investisse de nouveau.

Le chiffre 1.63 est de .63 supérieur au chiffre 1. Cette fraction constitue le taux d'escompte et, multipliée par 100, correspond au taux procentuel, soit 63 p. 100.

APPENDICE «B-36»

ACTE DE CESSION ET DE VENTE

Compte n°

Numéro d'assurance sociale

Date

Prénom

Initiale

OR

Adresse

Code postal

Je déclare par la présente être le propriétaire de bonne foi d'un remboursement combiné d'impôts sur le revenu fédéral et provincial, ainsi que d'autres remboursements annexes (appelés globalement «remboursement d'impôt sur le revenu») pour l'année d'imposition 19 et à titre onéreux, en plus d'une somme égale à p. 100 de la valeur du remboursement d'impôt sur le revenu calculée par la Ray's Income Tax Services Ltd. au moment de l'envoi de ma déclaration d'impôt sur le revenu (le «prix d'achat»), je vends, cède et transfère irrévocablement tous droits, titres ou intérêts sur le remboursement d'impôt sur le revenu à la Ray's Income Tax Services Ltd. (l'«acheteur»); je reconnais avoir reçu la somme de \$ en paiement du prix d'achat, étant entendu que le paiement est compris dans le prix d'achat. Je reconnais que le solde du

VERSEMENT

1. Montant auquel le contribuable semble actuellement avoir droit à titre de remboursement

2. Montant que recevra le contribuable après escompte

3. Montant de l'escompte additionné des frais de service

4. Taux annuel normalisé de l'escompte

prix d'achat est payable intégralement, déduction faite de tout versement partiel qui pourrait intervenir périodiquement avant que l'acheteur n'ait terminé ma déclaration d'impôt. Je certifie avoir déclaré à l'acheteur tous mes revenus imposables, y compris mes prestations d'assurance-chômage pour ladite année d'imposition, et ne pas avoir vendu ni cédé mon remboursement d'impôt sur le revenu de ladite année d'imposition à une tierce partie, société ou individu, et ne pas avoir envoyé de déclaration d'impôt sur le revenu pour ladite année d'imposition. Je reconnais que le remboursement d'impôt sur le revenu est la propriété de l'acheteur et, dans le cas où je recevrais un chèque du Receveur général du Canada à titre de remboursement d'impôt sur le revenu, je transmettrai ou enverrai ledit chèque à l'acheteur à l'adresse suivante: 10336, 96^e rue, Edmonton, (Alberta). Je reconnais que le montant reçu du Receveur général au titre de remboursement d'impôt sur le revenu pourrait être plus important que le montant calculé par l'acheteur du fait que l'application à mon remboursement d'impôt de la disposition générale prévoyant une moyenne ou de toute autre disposition en raison du versement d'un intérêt par le ministère du Revenu national, et je reconnais que dans ce cas, l'acheteur conservera la totalité de la somme reçue du Receveur général du Canada au titre du remboursement de l'impôt sur le revenu. Je déclare par la présente avoir pris connaissance des conditions de cette transaction, avoir lu le présent acte de cession et de vente et la procuration ci-dessous, et en avoir accepté les conditions. Je reconnais avoir reçu exemplaire du présent acte de cession et de vente.

En foi de quoi, j'y appose ma signature ce jour de 19
Fait en présence de:

vendeur
Pour la RAY'S INCOME TAX SERVICES LIMITED

DATE	MONTANT	acheteur
1 ^{er} paiement anticipé		
2 ^e paiement anticipé		
3 ^e paiement anticipé		
Autre		

A l'usage exclusif du bureau

PROCURATION

ATTENDU QUE JE, soussigné, ai rempli aujourd'hui ma déclaration d'impôt sur le revenu des particuliers de 19 et réclamé un remboursement au Receveur général du Canada tel qu'il est ici établi;
JE FAIS SAVOIR PAR LA PRÉSENTE QUE JE, SOUSSIGNÉ, ai, en contrepartie du rachat de mon remboursement d'impôt sur le revenu, irrévocablement reconnu, constitué et désigné, et par la présente reconnais, constitue et désigne, la société RAY'S INCOME TAX SERVICES LIMITED comme le fondé de pouvoir réellement et légalement autorisé à agir pour moi et en mon nom, lieu et place pour:
1. toucher le ou les chèques émis à mon nom par le Receveur général du Canada au titre dudit remboursement d'impôt;
2. ouvrir mon courrier contenant ledit ou lesdits chèques;
3. endosser ledit ou lesdits chèques en écrivant mon nom à l'endos;
4. déposer ledit ou lesdits chèques au compte bancaire de mon fondé de pouvoir (ou de son ou ses suppléants tel qu'il est prévu ci-après);
5. émettre un ou des reçus pour ledit remboursement; et
6. agir en mon nom, lieu et place aux bureaux ou à l'extérieur des bureaux du ministère du Revenu national (Impôt) dans toutes les affaires qui concernent ma déclaration d'impôt sur le revenu susmentionnée.
ET A CES FINS, J'ACCORDE AUDIT fondé de pouvoir l'autorisation absolue de rédiger tous les actes, de régler toutes les questions et de prendre toutes les mesures nécessaires aux termes de l'intitulé; ET EN OUTRE JE L'AUTORISE à nommer un ou des suppléants qui détiendront les mêmes pouvoirs et la même autorisation en ce qui a trait à chacune et à l'ensemble des fins susmentionnées;
ET JE CONVIENS PAR LA PRÉSENTE que je ratifierai et accepterai en conséquence tout ce que ledit fondé de pouvoir ou son ou ses suppléants auront légalement fait ou fait faire à cet égard;
ET JE DÉCLARE PAR LA PRÉSENTE QUE le pouvoir ainsi conféré est irrévocable;
CETTE PROCURATION annule et remplace toute autre procuration accordée à des sociétés autres que la RAY'S INCOME TAX SERVICES LIMITED au sujet de l'affaire susmentionnée.
EN FOI DE QUOI j'ai signé ce jour de 19
SIGNÉ EN PRÉSENCE DE

Témoin
Disposant



If undelivered, return COVER ONLY to:
Printing and Publishing,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie et Édition,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

Consumer and Corporate Affairs:

Hon. W. W. Allmand, Minister.
Mr. George Post, Deputy Minister.
Mr. Jonathan Guss, Consumer Research Branch.

Department of Justice:

Mr. F. E. Gibson, Q.C., Chief Legislative Counsel.

Revenue Canada, Taxation:

Mr. W. D. Scott, Chief, Techniques and Procedures.
Mr. D. S. Brown, Director, Consulting and Statistics Division.

Tax Discounting Enterprises:

Mr. Randy Thiemer, representing:
Advance Tax Services Ltd., Ont.
Central Tax Services Ltd., Ont.
Northern Tax Services Ltd., Ont.
Service Rappax Ltée, P.Q.
Seaboard Tax Services Ltd., Nova Scotia, Newfoundland and New Brunswick.
Mr. R. Dawson, Manager.
Mr. Bill Broder, Manager, Ray's Income Tax Services Ltd.
Mr. Raymond Anderson, Premium Tax Services (Ont.) Ltd.

Consommation et Corporations:

L'honorable W. W. Allmand, ministre.
M. George Post, sous-ministre.
M. Jonathan Guss, Direction de la recherche en consommation.

Ministère de la Justice:

M. F. E. Gibson, C. R., premier conseiller législatif.

Revenu Canada Impôt:

M. W. D. Scott, chef, Section des techniques et des procédures.
M. D. S. Brown, directeur, Division de la consultation et des statistiques.

Les entreprises d'escomptes consentis:

M. Randy Thiemer, représentant:
Advance Tax Services Ltd., Ont.
Central Tax Services Ltd., Ont.
Northern Tax Services Ltd., Ont.
Service Rappax Ltée, P.Q.
Seaboard Tax Services Ltd., Nova Scotia, Newfoundland and New Brunswick.
Mr. R. Dawson, gérant.
M. Bill Broder, gérant, Ray's Income Tax Services Ltd.
M. Raymond Anderson, Premium Tax Services (Ont.) Ltd.



Third Session
Thirtieth Parliament, 1977-78

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Banking, Trade and Commerce

Chairman:
The Honourable SALTER A. HAYDEN

Thursday, April 20, 1978

Issue No. 37

Complete Proceedings on:

Bill C-19

“An Act to amend the Petroleum
Administration Act and the
Energy Supplies Emergency Act”

REPORT OF THE COMMITTEE

WITNESSES:

(See back cover)

Troisième session de la
trentième législature, 1977-78

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Banques et du commerce

Président:
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Le jeudi 20 avril 1978

Fascicule n° 37

Délibérations complètes sur:

Bill C-19

«Loi modifiant la Loi sur
l'administration du pétrole et
la Loi d'urgence sur les
approvisionnements d'énergie»

RAPPORT DU COMITÉ

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa West)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Hayden	(Colchester)
Hays	Sullivan
	Walker—(19)

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable sénateur Salter A. Hayden

Vice-président: L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa-Ouest)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Hayden	(Colchester)
Hays	Sullivan
	Walker—(19)

**Membres d'office*

(Quorum 5)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,
April 19, 1978:

Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Lang, seconded by the Honourable Senator Cook, for the second reading of the Bill C-19, intituled: "An Act to amend the Petroleum Administration Act and the Energy Supplies Emergency Act".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Lang moved, seconded by the Honourable Senator Petten, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 19 avril 1978:

Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Lang, appuyé par l'honorable sénateur Cook, tendant à la deuxième lecture du Bill C-19, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur l'administration du pétrole et la Loi d'urgence sur les approvisionnements d'énergie».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Lang propose, appuyé par l'honorable sénateur Petten, que le bill soit déferé au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, APRIL 20, 1978

(46)

Pursuant to notice, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:45 a.m. to consider the following:

Bill C-19, "An Act to amend the Petroleum Administration Act and the Energy Supplies Emergency Act."

The Honourable Senator Macnaughton, Deputy Chairman, presiding.

Present: The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Macnaughton (*Deputy Chairman*), Buckwold, Connolly (*Ottawa West*), Cook, Desruisseaux, Flynn, Lafond, Laird, Lang, McIlraith, Perrault, Smith (*Colchester*) and Walker (14).

Present not of the Committee: The Honourable Senators McElman, Petten, Roblin and Smith (*Queens-Shelburne*).

*Witnesses:**Department of Energy, Mines and Resources:*

Mr. Digby Hunt, Assistant Deputy Minister, Energy Policy Sector.

Mr. Roland Priddle, Senior Advisor, Petroleum Utilization.

Mr. R. E. Williams, Director, Legal Services.

Mr. W. R. Strachan, Advisor, Oil Supply Operations; and Manager, Oil Import Compensation Program.

Following the opening statements, the Committee proceeded with the examination of the witnesses.

Upon motion of the Honourable Senator Connolly (*Ottawa West*), it was resolved to report the said Bill without amendment.

At 11:35 a.m. the Committee proceeded to the further consideration of Bill C-46.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 20 AVRIL 1978

(46)

Conformément à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 45 pour étudier le document suivant:

Bill C-19, «Loi modifiant la Loi sur l'administration du pétrole et la Loi d'urgence sur les approvisionnements d'énergie».

L'honorable sénateur Macnaughton, vice-président, préside la séance.

Présents: Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Macnaughton (*vice-président*), Buckwold, Connolly (*Ottawa-Ouest*), Cook, Desruisseaux, Flynn, Lafond, Laird, Lang, McIlraith, Perrault, Smith (*Colchester*) et Walker. (14).

Présents mais ne faisant pas partie du Comité: Les honorables sénateurs McElman, Petten, Roblin et Smith (*Queens-Shelburne*).

*Témoins:**Ministère de l'Énergie, Mines et Ressources*

M. Digby Hunt, sous-ministre adjoint, Section de l'énergie.

M. Roland Priddle, conseiller supérieur, Pétrole et gaz naturel, Groupe d'utilisation.

M. Ron Williams, directeur, Services contentieux.

M. W. R. Strachan, conseiller, Opérations en approvisionnements de pétrole.

Après les déclarations préliminaires, le Comité entreprend l'examen des témoins.

Sur motion de l'honorable sénateur Connolly (*Ottawa-Ouest*), il est décidé de faire rapport dudit bill sans amendement.

A 11 h 35, le Comité entreprend l'étude plus approfondie du Bill C-46.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Frank A. Jackson

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, April 20, 1978

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce to which was referred Bill C-19, intituled: "An Act to amend the Petroleum Administration Act and the Energy Supplies Emergency Act" has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, April 19, 1978, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

Le président suppléant

Alan A. Macnaughton

Deputy Chairman

RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 20 avril 1978

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce auquel on a renvoyé le bill C-19, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur l'administration du pétrole et la Loi d'urgence sur les approvisionnements d'énergie» a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 19 avril 1978, examiné ledit bill et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, April 20, 1978

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-19, to amend the Petroleum Administration Act and the Energy Supplies Emergency Act, met this day at 10 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Alan A. Macnaughton (*Deputy Chairman*) in the Chair.

The Deputy Chairman: The Committee will now deal with Bill C-19, an act to amend the Petroleum Administration Act and the Energy Supplies Emergency Act. We have, as witnesses, from the Department of Energy, Mines and Resources, Mr. Digby Hunt, Assistant Deputy Minister, Energy Policy Sector, who is on my right; to his right, Mr. Roland Priddle, Senior Adviser, Petroleum Utilization; and to his right Mr. Ron Williams, Director, Legal Services. Mr. Bill Strachan, Adviser, Oil Supply Operations, Manager, Oil Import Compensation Program, is sitting at the side. Mr. Hunt, have you an opening statement?

Mr. Digby Hunt, Assistant Deputy Minister, Energy Policy Sector, Department of Energy, Mines and Resources: Mr. Chairman, I thought it might be helpful to make a few comments on Bill C-19, an act to amend the Petroleum Administration Act, and simply to try to summarize, very quickly, the purposes of the amendments.

The primary purpose of these amendments is to allow international price to be accorded, in the first place, to output from the Syncrude plant, for the Athabasca oil, as soon as it goes into production, which we expect will be around June of this year.

Senator Connolly (Ottawa West): We were told the other night that the other plant, Great Canadian Oil Sands, is already in production. Is it not?

Mr. Hunt: The Great Canadian Oil Sands plant has been in production for about 10 years. The Syncrude plant is a new one, and at the time the federal government became involved in the plant, and in fact took an interest in it, it was indicated by the government that in order to ensure that the plant would continue, since there was some concern that the construction might be called to a halt by the participants at that time, the government would assuredly accede to international price for the output of that plant.

Senator Cook: Only for that plant?

Mr. Hunt: At that time, sir, yes.

Senator Connolly (Ottawa West): Would this international price only apply to the product from the Syncrude consortium? Would it not be available to the Great Canadian Oil Sands product?

Mr. Hunt: Not at this time, senator. However, we are in what I should perhaps call negotiations with Great Canadian Oil Sands, possibly with a view to extending the international price to some or all of the products from that plant. Associated

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 20 avril 1978

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce auquel a été renvoyé le Bill C-19, Loi modifiant la Loi sur l'administration du pétrole et la Loi d'urgence sur les approvisionnements d'énergie, se réunit aujourd'hui à 10 heures pour étudier le Bill.

Le sénateur Alan A. Macnaughton (*Vice-président*) occupe le fauteuil.

Le vice-président: Le Comité va maintenant s'occuper du Bill C-19, Loi modifiant la Loi sur l'administration du pétrole et la Loi d'urgence sur les approvisionnements d'énergie. Nous avons comme témoins, du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources: M. Digby Hunt, sous-ministre adjoint, secteur de l'énergie, qui se trouve à ma droite; près de lui, M. Roland Priddle, Conseiller principal pour le groupe d'utilisation Pétrole et gaz naturel, et à ses côtés, M. Ron Williams, Directeur du contentieux; M. Bill Strachan, Conseiller, Approvisionnement en pétrole, Directeur du programme de subvention aux importations de pétrole est assis sur le côté. Monsieur Hunt, désirez-vous faire une déclaration d'ouverture?

M. Digby Hunt, sous-ministre adjoint, secteur de l'Énergie, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources: Monsieur le Président, je pense qu'il pourrait être utile de formuler quelques observations sur le Bill C-19, Loi modifiant la Loi sur l'administration du pétrole, et d'essayer simplement de résumer très rapidement les objectifs des amendements.

Ils visent principalement et tout d'abord à permettre d'octroyer le prix international à la production de l'usine Syncrude pour le pétrole d'Athabasca, dès que commencera la production qui débutera, nous l'espérons, vers le mois de juin de cette année.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): On nous a dit la nuit dernière que l'autre usine, Great Canadian Oil Sands est déjà en exploitation, n'est-ce pas?

M. Hunt: L'usine de Great Canadian Oil Sands fonctionne depuis déjà environ 10 ans. L'usine de Syncrude est nouvelle et, à l'époque où le gouvernement fédéral s'est intéressé à cette usine—et a en fait participé à son financement—il a indiqué que pour que l'exploitation de l'usine se poursuive, puisque à l'époque on prévoyait un arrêt éventuel des opérations, il garantirait l'accès au prix international pour la production de cette usine.

Le sénateur Cook: Uniquement pour cette usine?

M. Hunt: À cette époque, oui Monsieur.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Ce prix international s'applique-t-il uniquement à la production du consortium de Syncrude? Ne pourrait-il pas s'appliquer aussi à la production de Great Canadian Oil Sands?

M. Hunt: Pas en ce moment, Sénateur. Toutefois, nous sommes en train de procéder à ce que je pourrais peut-être appeler des négociations avec Great Canadian Oil Sands en vue d'étendre éventuellement le prix international à certains ou

[Text]

with that is the desire of the company to expand its facilities. Great Canadian Oil Sands has a capacity today of 45,000 barrels a day, and they can expand that, by addition of further processing units, to 60,000 barrels a day. Naturally we are keen to see that expansion. They indicate that they need access to international price in order to be able to justify it economically, and we are in the midst now of negotiations about the extent to which they should get it.

Senator Connolly (Ottawa West): Is that their maximum possible expansion?

Mr. Hunt: It is their maximum expansion by what I would call "add on." They can add on relatively small facilities, though, mind you, costing in the order of about \$200 million; but to go from that, just to take a figure, to, say, 100,000 barrels a day, they would have to really build a new plant alongside the existing one.

Senator Laird: Well, if you make a change, how will you do it mechanically without a change in legislation?

Mr. Hunt: Mr. Chairman, the bill does not designate specifically who should receive international price.

Senator Laird: Is that to be done by regulation?

Mr. Hunt: Yes, it is, sir.

Senator Roblin: As I read the bill, it provides that the minister could designate any source of petroleum that he wished to be the beneficiary of this government subsidy, and that there was no limitation at all in the bill as it stands at present. Is that correct?

Mr. Hunt: Essentially. I would apologize, Mr. Chairman, if I misled honourable senators a little in giving Syncrude as an example. The bill itself would allow the Governor in Council to instruct the board to designate any production as warranting the international price.

Senator Connolly (Ottawa West): Even conventional production?

Mr. Hunt: Yes, senator. Let me hasten to add that the thought here, of course, is not to extend this to all conventional production, but that in the future it might be deemed desirable to extend it, for example, to oil production on the frontier; because transportation costs, and so on, might not allow such oil, if we only could find it in sufficient quantity, to be delivered to market at domestic price. It would not warrant producing the oil at the wellhead.

The Deputy Chairman: Did you have a statement that you wanted to finish?

Mr. Hunt: If I might, yes, Mr. Chairman.

Senator Buckwold: Could I ask one further question? How does this affect the heavy oil that we have in the Lloydminster area, in Saskatchewan and Alberta?

Mr. Hunt: It would, essentially, do the same thing. For example, if that heavy oil in Alberta were put through an upgrading plant, very similar to the upgrading plant at GCOS or Syncrude, but a separate one, then the government could designate that oil to receive international price.

[Traduction]

à la totalité des produits de cette usine. Cela est associé au désir de la société d'agrandir ses installations. La Great Canadian Oil Sands a aujourd'hui une capacité quotidienne de 45,000 barils et peut la porter à 60,000 barils par jour par l'adjonction d'autres unités de traitement. Naturellement, nous souhaitons vivement voir cette expansion. La société a indiqué qu'elle devait avoir accès au prix international pour pouvoir la justifier d'un point de vue économique et nous sommes actuellement en train de négocier l'importance de cette expansion.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): S'agit-il de son expansion maximale possible?

M. Hunt: Il s'agit là de l'expansion maximale à l'aide de ce que j'appellerai des «adjonctions». La société peut ajouter des installations relativement petites, bien que le coût soit de l'ordre d'environ \$200 millions; mais pour prendre un chiffre, disons de 100,000 barils par jour, la société devrait en fait construire une nouvelle usine près de celle qui existe.

Le sénateur Laird: Si vous apportez une modification comment la réaliserez-vous sans modifier la loi?

M. Hunt: Monsieur le président, le bill ne désigne pas de façon précise qui doit bénéficier du prix international.

Le sénateur Laird: Cela doit-il se faire par règlement?

M. Hunt: Oui, monsieur.

Le sénateur Robin: En lisant le bill, je remarque qu'il stipule que le ministre pourrait désigner n'importe quelle source de pétrole qu'il désire faire bénéficier de cette subvention, et il n'existe aucune limite dans le bill tel qu'il existe à l'heure actuelle. Est-ce exact?

M. Hunt: Essentiellement. Excusez-moi, monsieur le président, si j'ai égaré un peu les honorables sénateurs en citant Syncrude comme exemple. Le bill lui-même permettrait au gouverneur en conseil d'ordonner à l'Office de désigner toute production justifiant le prix international.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Même la production conventionnelle?

M. Hunt: Oui, sénateur. Permettez-moi de me hâter d'ajouter que l'on n'envisage pas, bien entendu, d'étendre ces dispositions à toute la production conventionnelle, mais que cela pourrait être considéré comme souhaitable à l'avenir, par exemple, pour la production de pétrole à la frontière. Vu les coûts de transport, etc. les dispositions pourraient ne pas viser cette catégorie de pétrole, dans les cas où nous en trouverions en quantité suffisante.

Le vice-président: Y a-t-il une déclaration que vous désiriez terminer?

M. Hunt: Oui, monsieur le président, si je peux.

Le sénateur Buckwold: Pourrais-je poser une autre question? Quelles sont les répercussions de tout cela sur l'huile lourde que nous avons dans la région de Lloydminster, en Saskatchewan et en Alberta?

M. Hunt: Fondamentalement, ce serait la même chose. Par exemple, si cette huile lourde de l'Alberta était traitée dans une usine très semblable à celle de Great Canadian Oil Sands ou de Syncrude, mais distincte, le gouvernement pourrait alors faire bénéficier ce pétrole du prix international.

[Text]

Senator Buckwold: Because there are very advanced plans for this kind of processing of heavy oil, has any commitment been made by the government of Canada to encourage that production under the terms of this bill?

Mr. Hunt: Well, I suppose I would be incorrect to say under the terms of this bill before it becomes law, but, yes, that is perhaps a very important underlying aspect of the bill, that should it become law, then the government has the demonstrated means of, shall we say, guaranteeing that international price would be available. At the moment, in the case of Syncrude, for example, the government was only able to indicate that as a matter of policy it intended to seek ways and means of providing international price.

Senator Buckwold: So actually the passing of this act could speed up the process of development of those plants that I referred to?

Mr. Hunt: It would certainly give greater assurance to those who are thinking of participating in such a plant that they will indeed receive international price should they bring it on. In fact, during his recent contribution to the budget debate, Mr. Gillespie, I think, made it fairly clear that this would be the government's intention with regard to upgrading plants in Saskatchewan or Alberta, to the Cold Lake plants—Imperial or others—and even, eventually, to the Athabasca oil sands mining plant.

Senator Connolly (Ottawa West): What I cannot quite understand is this: if the price charged for the conventional production of the oil that is eventually produced is at a certain level—and is that a fixed level, incidentally?

Mr. Hunt: Yes, sir. It is \$11.75 today.

Senator Connolly (Ottawa West): That is the maximum, is it?

Mr. Hunt: Yes, at the wellhead.

Senator Connolly (Ottawa West): And if the production from these sources that are to be encouraged through the use of this legislation develops, you will have, in effect, two oils with two prices, \$11.75 being lower, I take it, than the world price.

Mr. Hunt: Yes.

Senator Connolly (Ottawa West): Well, how will the people who own the facilities that are encouraged through this type of legislation compete against the \$11.75 price for the conventional producer?

Mr. Hunt: That gets me on to the next aspect of the bill, which is that the bill not only authorizes the government to allow international price for the non-conventional oil, but also to pay compensation to the purchasers of that oil, or, technically, the users of that oil, usually a refinery, in exactly the same way as compensation is paid to a refiner now importing overseas oil at a higher price. The compensation is paid so that in effect the cost to the refiner is the domestic price. There is an adjustment, of course, for transportation from western Canada to Toronto and Montreal, but the price in Toronto and Montreal is the same. You add on to the wellhead price of

[Traduction]

Le sénateur Buckwold: Vu les projets très avancés en ce domaine, le gouvernement du Canada s'est-il engagé à encourager la production de l'huile lourde aux termes de cette loi?

M. Hunt: Bien, je crois qu'il ne serait pas incorrect de dire que conformément à ce projet de loi, avant qu'il ne devienne loi—mais peut-être est-ce d'ailleurs un aspect sous-jacent très important de ce projet de loi,—à savoir que s'il était adopté, il s'ensuivrait que le gouvernement disposerait des moyens de, disons, garantir la vente aux prix internationaux. Pour l'instant, dans le cas de Syncrude, par exemple, le gouvernement n'a été en mesure que d'indiquer, d'un point de vue politique, qu'il avait l'intention d'essayer de trouver les moyens de s'aligner sur les prix internationaux.

Le sénateur Buckwold: Ainsi, si nous votons cette loi, cela pourrait accélérer le processus de développement des usines dont j'ai parlé.

M. Hunt: Oui, de plus cela rassurerait davantage ceux qui pensent participer à leur exploitation s'ils pouvaient être assurés de vendre leurs produits à des prix internationaux. En fait, au cours des récentes discussions sur le budget, M. Gillespie a, je pense, établi clairement que le gouvernement avait l'intention de moderniser les usines de la Saskatchewan ou de l'Alberta, celles de Cold Lake—Imperial ou autres—et même, par la suite, les usines d'extraction des sables bitumineux de l'Athabasca.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Je n'arrive pas à comprendre ceci: si le prix exigé pour la production conventionnelle de pétrole est fixé à un certain niveau—s'agit-il d'un niveau fixe?

M. Hunt: Oui monsieur. Il est de \$11.75 aujourd'hui.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): C'est le prix maximum, n'est-ce pas?

M. Hunt: Oui, c'est le prix à la tête de puits.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Et si la production de pétrole, à partir de sources que nous voulons encourager par le biais de cette Loi, augmente, vous aurez deux types de pétrole et deux prix différents. Je crois que les \$11.75 sont inférieurs aux cours mondiaux.

M. Hunt: Oui.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Eh bien, comment les propriétaires des installations que l'on encourage par cette loi pourront-ils concurrencer les \$11.75 qui est le prix payé au producteur conventionnel?

M. Hunt: Voilà qui soulève un autre aspect du projet de loi, à savoir que ce dernier permet non seulement au gouvernement de payer le prix international pour du pétrole non conventionnel mais également de dédommager les acheteurs de ce type de pétrole, ou techniquement parlant les utilisateurs, qui sont généralement des raffineries de la même façon que certaines compensations sont versées aux raffineries qui importent à l'heure actuelle du pétrole d'outre-mer à un prix supérieur. Cette indemnisation est versée de sorte que, en fait, le coût pour la raffinerie est le prix intérieur. Il y a, bien entendu, un ajustement qui est apporté pour les frais de transport de

[Text]

\$11.75 the cost of transportation, and that is the price in Toronto. With imported oil or this non-conventional oil, the purchaser would be compensated back to the domestic price plus transportation from western Canada. In effect, this would maintain a one-price crude oil system throughout Canada.

There is a limitation in the bill on the amount of levy. That is the third point. The bill would authorize the Governor in Council to place a levy on all oil used in Canada, whether domestic or imported, to raise the funds or to contribute to the cost of paying the compensation on this non-conventional oil.

Senator Buckwold: How will it work, when you levy on imported oil, when that imported oil is being brought in—I presume, at the world price—

Mr. Hunt: Yes, it is.

Senator Buckwold: You then use that levy to bring the other production up to world price. I am not quite sure how that works.

Mr. Hunt: Perhaps for detail I had better turn to Mr. Priddle.

Mr. Roland Priddle, Senior Adviser, Petroleum Utilization, Department of Energy, Mines and Resources: Mr. Chairman, there are currently two streams of oil used in Canada: one from domestic sources at the low world prices, and therefore, the \$11.75 average wellhead price which has been referred to; and another from overseas at approximately \$4 Canadian a barrel above that level. Equality is achieved between the two streams by the basic compensation program provided for under Part IV of the existing Petroleum Administration Act. This brings down the cost of imported oil to equivalents with domestic oil in central Canada. The net cost to a refiner who uses both imported and domestic oil, say at Montreal, is roughly the same.

What is proposed under clause 1 of the bill before you is to apply what will in practice be a small levy on all crude oil used in Canada and all foreign refined products imported to Canada.

Senator Connolly (Ottawa West): Crude oil . . . ?

Mr. Priddle: Crude oil product.

Senator Connolly (Ottawa West): I thought you restricted your imports to just products, Is it crude and products?

Mr. Priddle: Yes. This would have the effect of applying the same amount of levy to all oil used in Canada whether it was domestic crude oil, foreign crude oil, or foreign refined oil product brought into Canada. Therefore, every barrel of oil used in Canada would have attached to it this, expected to be, small levy.

[Traduction]

l'Ouest du Canada à Toronto et à Montréal, mais le prix à Toronto et à Montréal est le même. Au prix à la tête de puits de \$11.75 vous ajoutez les frais de transport et vous avez le prix à Toronto. En ce qui concerne le pétrole importé ou ce pétrole non conventionnel, l'importateur doit être indemnisé en fonction des prix intérieurs plus le transport de l'Ouest du Canada. En fait, cela permettrait d'avoir un prix unique du brut partout au Canada.

Il y a une limitation au projet de loi sur le montant d'imposition. C'est le troisième point. Le projet de loi permettrait au gouverneur général en conseil de percevoir une taxe sur tout le pétrole utilisé au Canada, qu'il s'agisse de production nationale ou d'importation, afin de mobiliser des fonds ou pour contribuer au paiement d'indemnités pour ce pétrole non conventionnel.

Le sénateur Buckwold: Comment cela se passera-t-il lorsqu'on imposera le pétrole importé si ce dernier est précisément importé, je pense, au coût mondial?

M. Hunt: Oui, c'est le cas.

Le sénateur Buckwold: Ensuite vous vous servez de ces taxes pour amener l'autre pétrole au niveau des prix mondiaux. Je ne vois pas comment cela peut fonctionner.

M. Hunt: Je crois que pour les questions du détail je préfère m'en remettre à M. Priddle.

M. Roland Priddle, conseiller en chef, utilisation des produits pétroliers, ministère de l'Énergie, des Mines, et des Ressources: Monsieur le président, on utilise maintenant au Canada deux types de pétrole: le premier qui provient de gisements nationaux à un coût mondial peu élevé d'où le prix moyen de \$11.75 dont on a parlé tout à l'heure; le deuxième dont on a parlé est d'une autre source, du pétrole d'importation à \$4.00 canadiens de plus le baril. On parvient à l'égalité de prix entre ces deux types de pétrole au moyen d'un programme d'indemnisation conformément à la Partie IV de la Loi sur l'administration du pétrole. Ainsi, cela permet de ramener le coût du pétrole importé à un coût équivalent à celui de la production intérieure dans le centre du Canada. Le coût net à la raffinerie qui traite ces deux types de pétrole, disons à Montréal, est donc grosso modo le même.

Ce que nous proposons à l'article 1 du projet de loi que vous avez sous les yeux est de percevoir ce qui en pratique sera une petite taxe sur tout le brut utilisé au Canada ainsi que sur tous les produits pétroliers raffinés étrangers importés au pays.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Sur le pétrole brut?

M. Priddle: Les produits provenant du pétrole brut.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Je croyais que vous limitiez vos importations aux produits; s'agit-il du brut et des produits provenant du brut?

M. Priddle: Oui. Ainsi, on percevrait la même taxe sur tous les produits pétroliers utilisés au Canada qu'il s'agisse du brut canadien, étranger ou encore des produits pétroliers raffinés étrangers importés au Canada. En conséquence, chaque baril de pétrole utilisé au Canada serait susceptible d'être légèrement taxé.

[Text]

Senator Buckwold: In other words, you are raising the price of all oil, whether imported or domestic?

Mr. Priddle: Yes.

Senator Buckwold: In order to compensate for the subsidy which is going into the process that we talked about.

Mr. Priddle: That is correct.

Senator Buckwold: What do you mean by "a small levy"?

Mr. Priddle: The amount of the levy will be a function of the difference between Canadian and international oil prices. As that difference diminishes, the levy will diminish. It will also be a function of the number of barrels of designated class or classes of petroleum that require to be compensated to international price.

If one is looking only at the product of Syncrude Canada, when the plant is operating at its capacity of about 130,000 barrels a day, it will provide roughly seven per cent of the oil used in Canada. For each dollar a barrel by which the Canadian domestic price level is below international price, there will have to be a levy of seven cents a barrel on all oil used in Canada. That is a little piece of arithmetic that honourable senators might bear in mind.

Senator Buckwold: That seven cents would apply to all oil, imported or domestic?

Mr. Priddle: That is correct.

Senator Lang: If you are imposing a ten-cent levy on imported oil, the consumers of that oil are being subsidized. Are you subsidizing ten cents a barrel overgain?

Mr. Hunt: The easiest way to think of the calculation with respect to imported oil is that first one would determine the amount of compensation needed to bring it to domestic price. On to that figure—which is the figure of \$4 a barrel below the likely cost of importation—would be added back as a charge the levy. For Syncrude, at least, it is unlikely to be more than half a cent a gallon. I believe that is the order of magnitude that we are contemplating at this time.

I should point out, perhaps, that the bill does place a limitation on the Governor in Council, to the effect that no levies may be raised amounting to a total of more than \$1 a barrel.

Senator Smith (Colchester): This one-half cent per gallon is supposed to be the maximum that would be attached to each gallon provided the maximum levy is \$1 a barrel?

Mr. Hunt: No, I am sorry if I confused you. I was indicating it would probably be a maximum of half a cent a gallon; in other words, about 15 cents a barrel.

Senator Smith (Colchester): That is what I said.

Mr. Hunt: Fifteen cents a barrel, not \$1, in order to meet the compensation required for Syncrude output.

[Traduction]

Le sénateur Buckwold: En d'autres termes, vous augmentez le prix de tout le pétrole, importé ou non.

M. Priddle: Oui.

Le sénateur Buckwold: C'est une compensation pour les subsides qui sont accordés et dont nous avons parlé.

M. Priddle: C'est juste.

Le sénateur Buckwold: Que voulez-vous dire par «une légère redevance»?

M. Priddle: Le montant de la redevance sera établi en fonction de la différence qui existe entre le prix canadien et le prix international du pétrole. La redevance diminuera à mesure que cet écart diminue. Le montant sera aussi établi en fonction du nombre de barils d'une catégorie ou des catégories désignées de pétrole qui doivent faire l'objet d'une subvention compensatoire en regard du prix international.

Si l'on prend le cas du pétrole provenant de Syncrude Canada, qui produit environ 130,000 barils par jour, cela représente environ 7% du pétrole utilisé au Canada. Il devra donc y avoir une taxe de 7c sur le baril de pétrole utilisé au Canada pour chaque dollar en deçà du niveau du prix international. C'est un petit calcul dont les honorables sénateurs pourraient peut-être tenir compte.

Le sénateur Buckwold: Ce montant de 7c s'appliquerait sur tout le pétrole, importé ou canadien?

M. Priddle: C'est juste.

Le sénateur Lang: Si vous imposez une taxe de 10c sur le pétrole importé, cela signifie que vous subventionnez les consommateurs utilisant ce pétrole. Est-ce que vous subventionnez ce super bénéfice de 10c le baril?

M. Hunt: La façon la plus facile de faire ce calcul en ce qui concerne le pétrole importé est de prendre pour acquis que le prix du premier déterminera le montant de compensation nécessaire pour le mettre à l'égalité du prix demandé au Canada. Ainsi, à ce chiffre qui est de \$4 le baril de moins que le coût d'importation, on ajouterait la redevance. En ce qui concerne Syncrude, il est peu probable que ce soit plus d'un demi-cent le gallon. Je crois que c'est la différence que nous envisageons à l'heure actuelle.

Je devais peut-être souligner que le projet de loi impose des restrictions au gouverneur en conseil en ce sens qu'on ne peut exiger aucune redevance dépassant un dollar le baril.

Le sénateur Smith (Colchester): Ce montant d'un demi-cent le gallon est censé représenter le maximum qui peut être exigé pourvu que la redevance maximale demeure \$1 le baril?

M. Hunt: Non, je regrette si cela n'est pas clair. Je disais que le montant maximal serait probablement de ½c le gallon; en d'autres termes, 15c le baril.

Le sénateur Smith (Colchester): C'est ce que j'ai dit.

M. Hunt: Il s'agit de 15c le baril, et non de un dollar, afin que l'on puisse accorder la compensation requise pour la participation de Syncrude.

[Text]

Senator Smith (Colchester): I read what the minister said before a committee in the other place and, as I understood him, if the levy reached the maximum of \$1 per barrel the probable effect on the price of one gallon of gasoline would be about half a cent.

Mr. Hunt: There are 35 gallons in a barrel precisely, so \$1 a barrel is really equivalent to three cents a gallon.

Senator Roblin: Would it be correct to say that the half cent we are talking about refers to the subsidy that would be required to support Syncrude at 135,000 barrels per day? However, if the government moved on to meet its contract of 800,000 barrels per day, in order to limit Canada's import requirements of one-third of the demand, then, of course, the amount per gallon would not be half a cent, it would probably be four or five times that.

Mr. Hunt: That is quite correct.

Senator Roblin: So we are really looking at something in the neighbourhood of five cents a gallon extra in order to encourage this hard-to-get-at domestic oil supply.

Senator Buckwold: May I ask whether the five cents per gallon is on crude oil or on gasoline?

Mr. Hunt: Perhaps I could answer the two questions. In reply to the first, if we were in the position of having to compensate, let us say, 800,000 barrels a day of synthetic crude, it depends on the difference at that time between domestic and international. Frankly, it is our sincere hope that by that time, which could be towards the 1990s, we will be very close to or at the international price. Of course, we cannot say firmly that we would; it depends on development. What we have tried to do is indicate to you what the flowthrough would be to the consumer, by expressing this levy in what it would mean on the actual products purchased by the consumer, but the levy is actually on the crude oil.

Senator Roblin: The half cent you talk about is calculated on a gallon of refined gasoline?

Mr. Hunt: Yes, gasoline or home heating fuel, whatever it is.

Senator Buckwold: Just as a matter of information, if the price today were the world price, how much higher would the domestic price of gasoline be per gallon?

Mr. Priddle: The current rate of oil import compensation is approaching \$4 a barrel, so using three cents per gallon as the rule of thumb, that suggests the product price level in Canada would be 12 cents or 13 cents a gallon higher if we were at international prices and did not have an import compensation program.

Mr. Hunt: Mr. Chairman, if you agree, perhaps I could just continue to comment on the essence of the bill and then continue with the questioning as we go along.

I should point out that in clause 1, as perhaps the questioning has brought out, there was added in the other place a "purpose" clause which indicated quite clearly that the pur-

[Traduction]

Le sénateur Smith (Colchester): J'ai lu ce que le ministre a dit devant un Comité à l'autre endroit, et si j'ai bien compris, si la redevance atteint le montant maximal de \$1 le baril, cela aura probablement pour effet d'entraîner une augmentation de ½c le gallon d'essence.

M. Hunt: Il y a exactement 35 gallons dans un baril, donc \$1 le baril correspond en réalité à 3c le gallon.

Le sénateur Roblin: Serait-il juste de dire que le ½c dont nous parlons se rapporte aux subsides qui seraient nécessaires pour permettre à Syncrude de produire 135,000 gallons par jour? Mais, si le gouvernement respecte son contrat de 800,000 barils par jour, afin de limiter d'un tiers la demande de pétrole importé, il s'ensuit, évidemment, qu'il ne s'agira plus de ½c le gallon, mais probablement de 4 ou 5 fois ce montant.

M. Hunt: C'est juste.

Le sénateur Roblin: Ainsi il nous faut envisager un montant supplémentaire d'environ 5c le gallon afin d'encourager l'exploitation difficile de ce pétrole canadien.

Le sénateur Buckwold: Puis-je demander si ce 5c le gallon s'applique au pétrole brut ou à l'essence?

M. Hunt: Je peux peut-être répondre à ces deux questions. En ce qui concerne la première, si nous avions à accorder une compensation, disons pour 800,000 barils par jour de pétrole brut, cela dépendrait de la différence entre le prix domestique et le prix international à ce moment-là. Franchement, nous espérons sincèrement qu'à cette époque-là, qui sera aux environs de 1990, nous serons très près d'atteindre le prix international. Évidemment, nous ne pouvons l'affirmer; tout dépend du progrès. Nous avons essayé de vous indiquer ce que cela représenterait pour le consommateur, en expliquant les conséquences de cette redevance sur les produits pétroliers achetés par le consommateur, mais elle ne s'applique réellement qu'au pétrole brut.

Le sénateur Roblin: Le demi-cent que vous avez mentionné est calculé sur un gallon d'essence?

M. Hunt: Oui, sur l'essence ou le mazout utilisé pour le chauffage, peu importe.

Le sénateur Buckwold: Seulement à titre de renseignement, si nous avions à payer aujourd'hui le prix international, quelle différence cela représenterait-il par gallon d'essence au Canada?

M. Priddle: Le tarif actuel de l'indemnisation des importations de pétrole est de l'ordre de l'ordre de \$4.00 le baril. Donc, en fixant trois cents par gallon comme règle de base, le prix du produit au Canada serait augmenté de 12 ou 13 cents par gallon, si nous étions alignés sur le prix international et si nous n'avions pas de programme d'indemnisation des importations.

M. Hunt: Monsieur le président, si vous êtes d'accord, je pourrais peut-être continuer à faire des commentaires sur le principe du bill et poursuivre ensuite avec les questions au fur et à mesure.

Je voudrais souligner que dans l'article 1, comme les questions l'ont peut-être déjà fait apparaître, l'autre endroit a ajouté une clause indiquant clairement que l'intention de la loi

[Text]

pose of allowing international price and flowthrough of that through a levy would be to encourage any designated classes of oil for receipt of the compensation. We reviewed the type of classes of oil that might in the future be deemed to be proper recipients of this compensation, really non-conventional or what one might call synthetic oil, and perhaps frontier oil.

The Deputy Chairman: That is clause 1, is it not?

Mr. Hunt: Yes; I think that really deals with clause 1.

Senator Connolly (Ottawa West): Section 65.1.

Mr. Hunt: I think my remarks have now dealt essentially in broad form with clause 1, and I should refer now to the other clauses.

Clause 2 provides for import compensation to be paid for designated classes of petroleum. Perhaps I have already covered that by indicating the classes that might be designated.

Senator Connolly (Ottawa West): You will come back to the subclauses of clause 1, if only for a general overview?

Mr. Hunt: My purpose is to try to give a very quick overview of everything in the bill, and then I am sure you will wish to look at it in detail.

Clause 2 indicates the way in which the classes of petroleum to receive compensation may be designated.

Clauses 3 to 6 deal with some detailed matters, primarily the provision for payment of special compensation to importers of petroleum in case of undue financial hardship. This clause is something that we feel has been required in the Petroleum Administration Act for some time, and it would allow these special cases to be taken care of.

Senator Connolly (Ottawa West): Could you give us an example?

Mr. Priddle: This would be to provide compensation in circumstances where the regulations do not fit a particular commercial event. It is quite difficult to foresee, just because the amended clauses are designed to deal with circumstances that the law cannot foresee. In the past, special compensation has been paid for imports of oil products for use in the Arctic. Each year there is imported to the Eastern Arctic foreign-refined oil products of special grades, having particular gasoline quality, or particularly low pour point in the distillate and diesel fuel grades.

Senator Connolly (Ottawa West): Not otherwise available in Canada?

Mr. Priddle: That is correct. This oil has been compensated on a special basis—namely, on the basis of crude oil imports to eastern Canada.

[Traduction]

qui est de s'aligner sur le prix international du pétrole au moyen d'une redevance, consisterait à encourager l'action d'une indemnisation pour toute catégorie désignée de pétrole. Nous avons examiné les catégories qu'il semblerait indiqué à l'avenir de faire bénéficier de cette indemnisation. Il s'agit de produits non conventionnels ou de ce que l'on pourrait appeler pétrole synthétique et peut-être le pétrole des régions limitrophes.

Le président adjoint: C'est l'article 1, n'est-ce pas?

M. Hunt: Oui, cela a trait à l'article 1.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Paragraphe 65.1.

M. Hunt: Je pense en avoir dit suffisamment sur l'article 1, et voudrais maintenant passer aux autres articles.

L'article 2 prévoit une indemnisation à l'importation à verser pour des catégories désignées de pétrole. J'ai peut-être déjà abordé la question en indiquant les catégories qui peuvent être désignées.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Vous allez revenir aux paragraphes de l'article 1, ne serait-ce que pour un aperçu général?

M. Hunt: J'essaie de donner un bref aperçu de tous les éléments du projet de loi, et j'imagine qu'ensuite vous voudrez l'étudier en détail.

L'article 2 indique la manière selon laquelle les catégories de pétrole qui recevront une indemnisation peuvent être désignées.

Les articles 3 à 6 traitent de questions précises, notamment le versement d'une indemnisation spéciale aux importateurs de pétrole en cas de charge financière excessive. Cet article aurait dû, d'après nous, figurer depuis un certain temps dans la Loi sur l'administration du pétrole, et il permettra de traiter les cas spéciaux.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Pourriez-vous nous donner un exemple?

M. Priddle: Il pourrait s'agir, par exemple, de verser une indemnisation dans des circonstances où le règlement ne correspond pas à une situation commerciale donnée. C'est très difficile à prévoir, ne serait-ce que du fait que les articles modifiés sont destinés à traiter de circonstances que la loi ne peut prévoir. Dans le passé, une indemnisation spéciale a été versée pour des importations de produits pétroliers destinés à l'Arctique. Chaque année, on importe dans l'est de l'Arctique, des produits pétroliers raffinés à l'étranger ayant des propriétés spéciales: une qualité particulière pour l'essence, un point d'écoulement particulièrement bas dans les distillés et combustibles pour moteur diésel.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Produits que l'on ne pourrait se procurer autrement au Canada?

M. Priddle: C'est exact. Ce pétrole a fait l'objet d'une indemnisation dans des circonstances spéciales, par exemple, en fonction des importations de pétrole brut dand l'Est du Canada.

[Text]

Senator Connolly (Ottawa West): Saying that to a committee of amateurs—I apologize to the other members of the committee, but at any rate this amateur—does not mean very much. When you say you do it on the basis of the import of a barrel of crude, although you are importing products, there are a whole lot of considerations.

Mr. Priddle: Then may I explain further that to provide a measure of protection to eastern Canadian oil refining, the rate of import compensation on finished product imports has, since July 1975, been \$1.50 a barrel less than the compensation rate for crude oil. However, in the case of these particular grades of product for Arctic replenishment, which were not readily available in eastern Canada, compensation was paid in respect of each annual replenishment as if the product imports had been crude oil and had received this somewhat higher rate of import compensation.

Senator Walker: Is this the same way in section 72.1? Do you compensate the same in respect of this as you do in others, by the board subject to the approval of the minister? Is that the regular way that you approve increased compensation?

Mr. Priddle: Yes.

Senator Walker: Has that worked well?

Mr. Priddle: We haven't had any problems with that.

Senator Connolly (Ottawa West): The thing that bothers any legislator, I think, is this. There may be other cases and we do not know what these other cases are. We want to be able to do certain things in respect of them, and it is a blank cheque to do it. I suppose the fact that it has to be subject to the scrutiny of the board, resulting in an order of the board and then approval of the minister, which I suppose is more or less an automatic approval after that, is some consolation to us in that some safeguard is provided. I believe that is Senator Walker's point of concern, and it certainly would concern me. However, it would be after a hearing, I take it, that this type of exercise would take place?

Mr. Hunt: Yes, Mr. Chairman. In the first instance, there would have to be an application to the board by any party feeling that he had a hardship case to present. He would have to substantiate that with the board, which would then consider it and reach its decision. The decision is subject to review by the minister. Hardship cases, I believe, will be very few and far between, and I am sure that it will not be a routine matter with the minister. If any, there will really be very few, and he will wish to scrutinize them very carefully. Certainly, it is a *post facto* review, but the accounts of the Oil Import Compensation Program are very carefully scrutinized by the Auditor General who, I am sure, would review any hardship cases with particular care, and comment with respect to his views on them. So I would suggest that in the light of the relatively few instances in which it is likely to come forward, there is a reasonable process to ensure that it will be examined very carefully.

[Traduction]

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Dire cela à un comité d'amateurs—je m'excuse auprès des autres membres du Comité, mais c'est bien de cela qu'il s'agit—ne veut pas dire grand chose. Lorsque vous dites que vous accordez une indemnité sur la base de l'importation du baril de pétrole brut, bien que vous importiez aussi des produits du pétrole, il y a tout un ensemble de choses à considérer.

M. Priddle: Puis-je ajouter que pour protéger les raffineries du pétrole de l'Est canadien le taux d'indemnisation d'importation de produits finis a été inférieur, depuis juillet 1975, de \$1.50 le baril au taux d'indemnisation du pétrole brut. Toutefois, en ce qui concerne les qualités des produits destinés à l'Arctique, que l'on ne pouvait se procurer facilement dans l'Est du Canada, une indemnisation a été versée pour chaque approvisionnement annuel, comme s'il s'agissait d'importation de pétrole brut bénéficiant de ce taux d'indemnisation quelque peu plus élevé.

Le sénateur Walker: Les choses se passent-elles de la même manière au paragraphe 72.1? Versez-vous la même indemnité pour le reste, comme vous le faites dans les autres articles, c'est-à-dire sur décision de l'Office et sous réserves de l'approbation du ministre? Est-ce la manière habituelle d'approuver une augmentation d'indemnité?

M. Priddle: Oui.

Le sénateur Walker: Est-ce que cela a bien fonctionné?

M. Priddle: Nous n'avons pas eu de problème jusqu'à présent.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Voici ce qui ennuie les législateurs, je pense. Il existe peut-être d'autres cas, mais nous ne les connaissons pas. Nous aimerions pouvoir intervenir à cet égard, mais ce serait signer un chèque en blanc. Le fait qu'il faut passer par l'Office, qui prend une décision soumise ensuite à l'approbation du Ministre—et qui est plus ou moins automatique—nous apporte une certaine consolation du fait qu'une garantie soit ainsi prévue. Je crois que c'est ce qui préoccupe le sénateur Walker et qui, naturellement, me préoccupe également. Cependant, je suppose que ce genre de procédure n'interviendra qu'après une audience.

M. Hunt: Oui, monsieur le président. En premier lieu, toute partie qui estime qu'elle peut présenter un cas de charge financière excessive devra faire une demande auprès de l'Office. Cette demande devra être fondée sur des preuves que l'Office étudiera avant de prendre une décision, laquelle est soumise au contrôle du ministre. Les cas de charge financière excessive seront très rares et ne constitueront certainement pas un travail de routine pour le ministre. S'il y en a, ils seront très rares et le ministre les étudiera très attentivement. C'est manifestement un contrôle à posteriori, mais la comptabilité du programme d'indemnisation des importateurs de pétrole est très attentivement étudiée par le Vérificateur général qui, j'en suis sûr, contrôlera tous les cas de charge financière excessive avec un soin particulier avant de formuler un point de vue à leur sujet. Je pense donc que comme cette disposition ne sera appliquée que dans des cas relativement rares, elle sera vraisemblablement assortie d'une procédure raisonnable qui per-

[Text]

Senator Walker: That is very important, because there could be a great opportunity for log rolling.

Mr. Hunt: Of course, our objective here, senator, really is to adhere to the concept of one crude oil price in Canada.

Senator Walker: Yes.

Mr. Hunt: And we, I believe, and the minister are not likely to move away from that very easily.

Senator Walker: Your board has a very good record up to date.

Senator Connolly (Ottawa West): From what you have said so far, it seems to me that cases of special hardship, to which clause 3 of the bill makes reference, are, relatively speaking, small cases. Would you say that they do or do not involve great amounts of public money?

Mr. Priddle: No, senator, we would not expect them characteristically to involve large amounts of money. The clause is really intended to deal with situations in which the regulations cannot foresee certain circumstances developing which, if the regulations were strictly applied, would lead to undue financial hardship.

Mr. Hunt: Finally, Mr. Chairman, to complete my quick overview of the bill, the last clause, clause 7, provides for the change of the name of the board. It is now known as the Energy Supplies Allocation Board, which name came out of the Energy Supplies Emergency Act and was continued in the Petroleum Administration Act. However, it was felt that a more appropriate name for the board should be suggested, so it is proposed to change it to "Petroleum Compensation Board."

Mr. Chairman, I hope that has been a sufficiently but not too detailed review of the purpose of the bill.

The Deputy Chairman: I should have explained earlier that Mr. Hunt is Assistant Deputy Minister, Energy Policy Sector, Department of Energy, Mines and Resources.

Senator Lang, you were the sponsor of the bill. Do you wish to say anything?

Senator Lang: No, Mr. Chairman.

The Deputy Chairman: Shall we start on clause-by-clause consideration, or general questions?

Senator Smith (Colchester): I wonder, Mr. Chairman, if we could have some indication of the criteria which will be used to determine whether Syncrude, for instance, or any of the other enterprises would be entitled to compensation and to determine the amounts to which they would be entitled?

Mr. Hunt: Mr. Chairman, I believe that, broadly, our view would be that, given the present domestic price of \$11.75 at the wellhead and, of course, our program of moving that price toward international levels with an agreement with the provinces that there will be further increases, \$1 per barrel in July of this year and, possibly, \$1 per barrel in January 1979, eventually we will be close to international price. Then, of

[Traduction]

mettra d'assurer que ces cas seront examinés très attentivement.

Le sénateur Walker: C'est très important, car cela pourrait donner lieu à des fraudes.

M. Hunt: Naturellement, sénateur, notre objectif est de nous en tenir au principe d'un prix unique pour le pétrole brut au Canada.

Le sénateur Walker: Oui.

M. Hunt: Le ministre et nous-mêmes sommes peu enclins à nous en éloigner facilement.

Le sénateur Walker: Les résultats obtenus par votre Office sont excellents jusqu'à maintenant.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): D'après ce que vous avez dit jusqu'ici, il me semble que ces cas de charge financière excessive auxquels l'article 3 du bill fait allusion sont relativement restreints. Pensez-vous qu'ils puissent mettre en cause des fonds publics importants?

M. Priddle: Non, sénateur, il est peu probable que ces cas mettent en cause de fortes sommes d'argent. Cette disposition vise en réalité à traiter de situations pour lesquelles les règlements n'ont pas prévu l'apparition de certaines circonstances qui, en cas de stricte application des règlements, entraîneraient une charge financière excessive.

M. Hunt: Finalement, monsieur le président, pour compléter cette rapide présentation du projet de loi, la dernière disposition, à savoir l'article 7, prévoit un changement de nom pour l'Office. Il s'appelle actuellement l'Office de répartition des approvisionnements d'énergie, nom qui découle de la Loi d'urgence sur les approvisionnements d'énergie et a été repris dans la Loi sur l'administration du pétrole. Cependant, on a jugé opportun de proposer une autre appellation qui serait l'Office des indemnités pétrolières.

Monsieur le président, j'espère que cette étude du projet de loi a été suffisamment détaillée, sans être tatillonne.

Le président suppléant: J'aurais dû expliquer précédemment que M. Hunt est sous-ministre adjoint à la section de l'Énergie du ministère de l'Énergie des mines et ressources.

Sénateur Lang, vous êtes le parrain du bill; voulez-vous prendre maintenant la parole?

Le sénateur Lang: Non, Monsieur le président.

Le vice-président: Devons-nous débiter par une étude article par article, ou par une période de questions?

Le sénateur Smith (Colchester): Je me demande, monsieur le président, si nous pourrions avoir quelques informations sur les critères qui serviront à déterminer, par exemple, si Syncrude ou une autre entreprise aurait droit à des indemnités et, éventuellement, pour en fixer le montant?

M. Hunt: Monsieur le président, dans l'ensemble, nous estimons actuellement qu'étant donné le prix domestique de \$11.75 à l'extraction et, naturellement, compte tenu de notre programme visant à faire passer ce prix au niveau international, les provinces acceptant les augmentations ultérieures d'un dollar par baril en juillet de cette année et peut-être d'un dollar par baril en janvier 1979, nous finirons par nous rappro-

[Text]

course, this compensation will not be very large and, eventually, may disappear.

Now, with respect to determining where it is required, the price of domestic oil, with those increases I have indicated, seems to us to be quite adequate to provide reasonable compensation to the oil exploration and producing companies to continue producing the oil they have already discovered and to continue at a relatively high rate exploring for new oil. However, at the moment where there is a \$4 difference between domestic and international oil price, the domestic price is demonstrably insufficient to bring on these very large and capital-intensive projects of Syncrude, Athabasca Oil Sands, Cold Lake or even of heavy oil upgrading. I believe it is very clear that none of these projects are going to move forward unless as a minimum they can have access to international price. We have seen expressions of interest, for example, by Imperial Oil at Cold Lake, Shell Oil and the group at Athabasca, Pacific Petroleum and another group of heavy oil upgrading in Alberta and by Husky Oils and another group in Saskatchewan. However, their presentations to us, which we do accept, have been that, unless they have international price as a minimum, those projects are not economically viable.

Senator Connolly (Ottawa West): And you yourselves are satisfied?

Mr. Hunt: Very much so, sir.

Senator Smith (Colchester): That hardly answers the question, although it tells the purpose, about which I am not so much concerned. My question is: How do you determine that what you have just said is, in fact, correct? To put it a little more bluntly, it is said, and I do not doubt it, that Syncrude must have the world price in order to carry on.

Mr. Hunt: Yes.

Senator Smith (Colchester): Well, how do you know?

Mr. Hunt: We have a group in the department, senator, and we obtain from the companies their capital cost and operating cost estimates and check those. We now, of course, have experience at least in Athabasca, GCOS have been operating for ten years, against which to check those figures. We have a much better understanding or feel of the actual costs of Syncrude which, by the way, is coming in a little under estimated cost and on time. We also can run calculations, and while we check our figures, in the sense of the figures we have used, with the oil industry to see if there are discrepancies, I should hasten to add that we do not just blindly accept any figures which the oil industry puts to us. However, there are standard ways of determining this, and usually we assess it on what rate of return a particular project will produce at, and, of course, on certain operating cost estimates and a particular petroleum price.

[Traduction]

cher du prix international. Alors, naturellement, cette indemnisation ne sera pas très importante et elle finira par disparaître.

Maintenant, en ce qui concerne la détermination des cas donnant lieu à indemnisation, le prix du pétrole domestique assorti des augmentations que je viens d'évoquer semble tout à fait suffisant pour assurer une indemnisation raisonnable aux sociétés de prospection et de production de pétrole afin de leur permettre de continuer l'exploitation du pétrole déjà découvert ou de poursuivre leurs activités de prospection. Pourtant, alors qu'il y a actuellement une différence de quatre dollars entre le prix du pétrole domestique et le prix international, le prix domestique est manifestement insuffisant pour assurer le succès des projets à grande intensité de capital comme celui de Syncrude, d'Athabaska, des sables bitumeux de Cold Lake ou même les projets d'enrichissement du pétrole lourd. Il est bien évident que chacun de ces projets ne pourra avancer avant que le pétrole ainsi produit n'atteigne le prix international. Nous avons constaté par exemple des manifestations d'intérêt de la part de l'Impérial Oil à Cold Lake, de la part de Shell Oil et du groupe qui exploite le projet d'Athabaska, de la Pacifique Petroleum et d'autres groupes qui s'intéressent au pétrole lourd en Alberta, ainsi que de la part de Husky Oil et d'autres groupes en Saskatchewan. Cependant, dans leurs doléances, que nous acceptons, ils ont indiqué qu'à moins de parvenir au minimum au prix international, ces projets ne seraient pas rentables.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): En êtes-vous vous-même convaincu?

M. Hunt: Absolument, monsieur.

Le sénateur Smith (Colchester): Cela répond à peine à la question, même si vous indiquez les objectifs de la mesure, qui ne me préoccupent guère. Ma question est la suivante: comment pouvez-vous prouver que ce que vous venez de dire est exact? Pour présenter les choses de façon moins abrupte, on dit, ce dont je ne doute pas, que Syncrude doit s'aligner sur le prix mondial pour poursuivre ses activités.

M. Hunt: Oui.

Le sénateur Smith (Colchester): Comment le savez-vous?

M. Hunt: Nous avons au ministère un groupe spécialisé auquel les sociétés pétrolières communiquent leurs prévisions de coûts en capitaux et de coûts de fonctionnement pour qu'il les vérifie. Nous avons naturellement acquis une certaine expérience, au moins en ce qui concerne le projet d'Athabaska, où le GCOS fonctionne depuis dix ans, et qui nous sert pour comparer ces chiffres. Nous avons ainsi une opinion beaucoup plus précise et une meilleure compréhension des véritables coûts de Syncrude, qui, du reste, arrive un peu au-dessous du budget prévu, tout en respectant les délais. Nous pouvons également réaliser des calculs et naturellement, si nous comparons tous nos chiffres avec ceux qu'utilise l'industrie pétrolière pour voir s'il y a des différences, je m'empresse d'ajouter que nous ne nous contentons pas d'accepter purement et simplement ceux qu'elle nous présente. Cependant, il y a différentes façons de le déterminer, et nous le calculons d'après le taux de

[Text]

I think it is generally known that if the rate of return is shown to be likely below a certain level, there will not be the interest on the part of private enterprise to make the investment. Indeed, even if the sponsors wanted to make the investment, they would not be able to raise the money. So it is a matter of judgment.

Senator Smith (Colchester): I understand that, and I have understood that for sometime, I hope. How are you going to find out that the rate of return for certain enterprises is as the enterprise has claimed? Let us suppose the operation is not very efficient, how would you determine that?

Mr. Priddle: I would expect that it would be in the corporate interest of the enterprise to do the very best job it could, technically and in every commercial sense, to improve the return to its owners, which, in the case of Syncrude, includes three private oil companies and the Alberta, Ontario and federal governments' energy corporations.

Senator Smith (Colchester): That is something I understand perfectly and believe in. But, when people are relying on getting public money to assist them to do better than they are otherwise doing, surely there must be some test which would indicate that they are really doing the best they can and that they are running an efficient operation?

Mr. Hunt: May I suggest, Senator Smith, that the task that faces us is one whereby we will not be determining, if you like, whether or not on the basis of year-by-year operations the international price is absolutely required. If the guarantee of an international price is not forthcoming, that project will not be undertaken, in any event.

So, it is not so much a case of keeping an eye on the operations of the company once the project goes into production, but more one of determining what the rate of return is, estimated on the basis of all the things I have gone over, and whether that is sufficient actually to enable the project sponsors to raise money and build the project.

Should the international price provide a bonanza, there would be the usual tax system that recovers part of that over the life of the project. Our assessment of the profitability of these non-conventional oil projects today is that they are, frankly, at or close to the margin of attractive investment.

Senator Smith (Colchester): I understand that. What you are really saying, then, is that by means of examining the estimates and examining the relevant records of your own experiences or experiences available to you, you decide whether or not, in general terms, the world price is necessary for an enterprise. That is the means by which you determine whether or not the public money raised by this levy should be used to support the world price for certain enterprises?

Mr. Hunt: I think that is a correct way of putting it.

Senator Roblin: I have a series of questions which I should like to pose to the witnesses in order to clarify my view of this proposition. I will start by talking about the Syncrude operation alone.

[Traduction]

rendement d'un projet particulier et, naturellement, d'après certains frais d'exploitation prévus et un prix donné du pétrole.

A mon avis, il est généralement reconnu que, si le taux de rendement risque d'être inférieur à un certain niveau, l'entreprise privée n'aura aucun intérêt à investir. De plus, même si le commanditaire voulait le faire, il ne pourrait pas trouver les capitaux. C'est donc une question de jugement.

Le sénateur Smith (Colchester): J'espère que je l'ai compris depuis longtemps. Comment saurez-vous si le taux de rendement d'une entreprise est celui qu'elle a revendiqué? Supposons que les affaires ne soient pas très bonnes. Comment le détermineriez-vous?

M. Priddle: Je pense qu'il serait dans l'intérêt de l'entreprise de faire de son mieux, sur le plan technique et commercial, pour augmenter les bénéfices de ses propriétaires, qui, dans le cas de Syncrude, représentent trois sociétés pétrolières ainsi que les entreprises d'énergie de l'Alberta, de l'Ontario et du gouvernement fédéral.

Le sénateur Smith (Colchester): C'est une chose que je comprends parfaitement et en laquelle je crois. Cependant, dans le cas des personnes qui comptent sur les subventions pour améliorer le rendement de leur société, il faut certainement imposer un test, pour savoir si elles font vraiment de leur mieux et si elles exploitent leur entreprise de façon efficace.

M. Hunt: Permettez-moi de vous faire remarquer, sénateur Smith, qu'il ne s'agit pas pour nous de déterminer, en nous basant sur les activités annuelles, si le cours international s'impose vraiment. Si nous n'avons pas la garantie d'un cours international, nous ne mettrons pas en œuvre ce projet.

Ainsi, il s'agit moins de surveiller les activités de la société, une fois que le projet commence à être rentable, que de calculer le taux de rendement prévu, en tenant compte de tous les facteurs que j'ai mentionnés et de voir s'il est suffisamment élevé pour permettre aux commanditaires de trouver les fonds et de lancer vraiment le projet.

Si le cours international permet de réaliser un bénéfice, le système fiscal habituel récupère une partie de cette somme compte tenu de la vie du projet. D'après nos calculs, à l'heure actuelle, la rentabilité de ces projets pétroliers modernes est, franchement, presque attrayante.

Le sénateur Smith (Colchester): Je comprends. Vous voulez donc dire que, d'après les prévisions ainsi que d'après votre expérience personnelle ou celle des autres, vous décidez, de façon générale si une entreprise doit adopter le cours mondial. Par ce moyen, vous déterminez si cette taxe doit servir à soutenir le cours mondial dans le cas de certaines entreprises, n'est-ce pas?

M. Hunt: Je pense que le problème est bien posé.

Le sénateur Roblin: J'aimerais poser quelques questions aux témoins, pour mieux comprendre cette proposition. Je vais commencer uniquement par le projet de Syncrude.

[Text]

I understand that they plan to produce 135,000 barrels per day. If there is a \$4 subsidy, which is the case at the present time, as I understand it, this means that they will be receiving a daily subsidy of \$540. If one multiplies that by 365 days, it would be, roughly, \$175,000 thousand to \$2 million, being the annual subsidy in order to make this operation economic. Before I get too deep, is that a fair approach?

Mr. Priddle: Mr. Chairman, I think we should correct Senator Roblin. The eventual rate of production, I believe, will be 129,000 barrels on the average day. The start-up rate will be around 50,000 barrels per day, and as the second train of the operation is brought on, it will increase to 100,000 and then to 129,000 barrels per day.

More important, Senator Roblin, is the point that the amount of the available compensation will be declining as our domestic price moves towards international levels. So we expect that the domestic price level will rise by approximately \$1 a barrel on July 1, 1978. The rate of compensation would be \$3 per barrel for 50,000 barrels per day for the second half of this year. If what is planned at present comes into being, there will be another \$1 per barrel domestic price increase on January 1, 1979, and the compensation rate will fall to \$2 per barrel. Your numbers may be high by a factor of two.

On the other hand, Senator Roblin, it is undoubtedly correct to say that the company, in any event, will be getting these and much larger gross revenues by virtue of the fact of having the international price, however it is obtained. Whether the proportion of the international price which it attains comes by important compensation or by a large base price for the oil transacted in Canada, it would correspond with the \$11.75 wellhead price for natural crude oil.

Senator Roblin: May I ask you whether the department has an estimate of the amount of money which will be transferred to this company on the basis of the assumption the witness has just given?

Mr. Priddle: Mr. Chairman, my colleague, Mr. Strachan, has given me an estimated cost of the price support to Syncrude Canada.

Senator Connolly (Ottawa West): For what period?

Mr. Priddle: It is based on the period of June, 1978, when the plant is expected to come on stream, through an assumed date for reaching international prices in the second quarter of 1981. However, I must caution you, before giving you any numbers, that these are simply estimates based on assumed rates of import compensation and assumed rates of production of the Syncrude plant.

The import compensation rate which is assumed for June, 1978 is \$3.15 per barrel. In practice, the rate will be quite a lot higher than that at the end of this second quarter of 1978 simply because the value of the Canadian dollar has fallen.

We compensate import compensation recipients also for changes in the gross cost of their oil in Canadian dollar terms, and not just the changes in the cost of the oil in the currency in which it is transacted, which is American dollars.

[Traduction]

Je crois comprendre que la société en question a l'intention de produire 135 barils par jour. Si elle reçoit une subvention de \$4, ce qui est actuellement le cas, si j'ai bien compris, cela veut dire qu'elle recevra une subvention journalière de \$540. Si l'on multiplie cette somme par 365 jours, cela représenterait en gros entre \$175 000 à \$2 millions, soit la subvention annuelle nécessaire pour que cette opération soit rentable. Avant que j'aille plus loin, pensez-vous que ce soit une bonne façon de procéder?

M. Priddle: Monsieur le président, je pense que je dois corriger le sénateur Roblin. Je crois ue le taux de production sera finalement de 129000 barils par jour. Le taux original sera de l'ordre de 50 000 barils par jour et, au fur et à mesure de la mise en œuvre de la seconde étape, ce chiffre passera à 100 000 puis à 129 000 barils par jour.

Ce qui est plus important, sénateur Roblin, c'est que le montant des indemnités va décliner, au fur et à mesure que le cours national s'achemine vers le niveau international. Ainsi, nous nous attendons à ce que le cours national augmente d'environ \$1 le baril le 1^{er} juillet 1978. Le taux d'indemnité serait de \$3 par baril pour 50 000 barils par jour pour le second semestre de cette année. Si les prévisions se vérifient, le cours national augmentera encore de \$1 par baril le 1^{er} janvier 1979 et le taux d'indemnité sera réduit à \$1 le baril. Vos chiffres risquent d'être élevés s'ils sont multipliés par 2.

D'autre part, sénateur Roblin, il est parfaitement exact de dire que la société, de toute façon, touchera ces sommes et des recettes brutes bien plus élevées, grâce au cours international. Que ce dernier soit atteint par versement d'indemnités, ou grâce à un prix de base plus élevé pour le pétrole exploité au Canada, il correspondrait au prix du brut qui est de \$11.75.

Le sénateur Roblin: Pourrais-je vous demander si le ministère a calculé le montant qui sera versé à cette entreprise, d'après l'hypothèse que vient d'énoncer le témoin?

M. Priddle: Monsieur le président, mon collègue, M. Strachan, m'a fait savoir à combien s'élèverait approximativement l'appui accordé à Syncrude Canada.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Pour quelle période?

M. Priddle: Le calcul est effectué à partir du mois de juin 1978, date à laquelle l'usine doit en principe entrer en service jusqu'au deuxième trimestre de 1981, date à laquelle elle doit atteindre le cours international. Cependant, je dois vous prévenir que les chiffres que je vais donner représentent simplement des prévisions, basées sur le taux d'indemnité à l'importation et le taux prévu de production de l'usine Syncrude.

Le taux d'indemnité à l'importation, prévu pour juin 1978, est de \$3.15 par baril. En fait, ce taux sera bien plus élevé que celui de la fin du deuxième trimestre de 1978, uniquement parce que la valeur du dollar canadien a baissé.

Nous accordons également des indemnités aux bénéficiaires, si le coût brut de leur pétrole varie en fonction du dollar canadien, et non pas uniquement si le coût du pétrole varie en

[Text]

Having said all that, and urging that these numbers be treated with a great deal of caution, the aggregate sum which we estimate as the cost of price support for Syncrude is of the order of \$138 million in the period from June, 1978 through the second quarter of 1981.

Senator Roblin: That is very helpful, and I appreciate the tentative nature of these things. I suppose the same comment would have to be applied to the whole of the calculation which the department went through in order to arrive at a discounted cash flow rate of return of 11 per cent, which I believe is the figure the department has agreed will be the probable outcome of this whole proposition over the number of years the plant will have to be amortized, and taking into account increases in the rate of inflation over that period and all of the other unknown factors. So, I suppose the \$138 million is as good a figure as any other they have in their folio today.

However, that is really not my main point. I am wondering about the situation we might be in should the discounted cash flow turn out to be somewhat greater than 11 per cent. I do not think 11 per cent is very much for a project of this particular character. I suppose we should all be happy if they do a little better. There are a number of other factors in the oil pricing situation which governments do control, and I am wondering whether any undertakings have been given by the federal government or by the provinces in respect of those matters—and, of course, I am referring to taxation rates and royalty rates, both of which are basic to whatever DCF one gets.

I would like to know whether you have had any assurances from the Department of Finance at the federal level, or from any provincial government, as to their attitude about taxation of oil and royalty rates.

Senator Connolly (Ottawa West): For purposes of clarification, are you talking about taxation rates in respect of conventional oil, or this so-called frontier special oil?

Senator Roblin: That is an important clarification. I am talking about the synthetic oil, because I believe that special arrangements with respect to taxation, and perhaps with respect to royalties, have been entered into for synthetic oil which do not apply to conventional oil. It is really that point that I am focusing my question on. I want to find out what situation we might be in if the assumptions we make today about the profitability of this project change.

Mr. Hunt: With respect to Syncrude, the arrangements respecting taxation and royalty rates were set after the hesitation of the private participants—

Senator Roblin: The Winnipeg agreement?

Mr. Hunt: Yes.

[Traduction]

fonction de la monnaie dans laquelle se font les transactions, à savoir le dollar américain.

Cela étant dit, et je vous invite à traiter ce chiffre avec grande prudence, la somme globale qui, à notre avis représente ce qu'il en a coûté à Syncrude pour maintenir le prix, est de l'ordre de \$138 millions pour la période s'échelonnant entre juin 1978 et le deuxième trimestre de 1981.

Le sénateur Roblin: Cela est très utile, et j'apprécie le caractère expérimental de cette mesure. La même observation pourrait s'appliquer, je présume, au calcul global que le ministère a dû effectuer pour en arriver à un taux de rendement de 11%, obtenu par la méthode d'actualisation du flux monétaire. D'après lequel ce taux reflètera, semble-t-il aux yeux du ministère l'aboutissement probable de cette proposition durant le nombre d'années au cours desquelles les installations devront être amorties, compte tenu de l'augmentation du taux d'inflation pendant cette période et de tous les autres facteurs inconnus actuellement. Le chiffre de \$138 millions, est donc selon moi, aussi valable que n'importe quel chiffre disponible aujourd'hui.

Toutefois, tel n'est pas, à vrai dire, mon argument principal. Je me demande dans quelle situation nous nous trouverions si le résultat du calcul de l'actualisation des flux devait être supérieur à 11%. A mon avis, ce pourcentage n'est pas très élevé pour un projet de cette envergure. Je suppose également que nous nous réjouissons tous si notre estimation se révélait un peu pessimiste. La situation des prix dans l'industrie pétrolière comporte nombre d'autres facteurs que les gouvernements contrôlent effectivement et je me demande si le gouvernement fédéral ou celui des provinces ont pris certains engagements à ce sujet. Je veux, bien sûr, parler des taux d'imposition et de redevances qui sont des facteurs essentiels dans leur capital des flux actualisés.

J'aimerais savoir si vous avez reçu quelque garantie des ministères des Finances, fédéral ou provinciaux, concernant leur attitude au sujet des taux d'imposition et des redevances qu'ils escomptent exiger de l'industrie pétrolière.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Pourriez-vous préciser si vous parlez des taux d'imposition qui se rapportent à l'exploitation pétrolière classique, ou aux nouveaux types d'exploitation pétrolière dans les régions éloignées.

Le sénateur Roblin: C'est une précision assez importante. Je parle du problème synthétique, car je crois que ces ententes spéciales, au sujet des taux d'imposition et de redevances, visent le pétrole synthétique plutôt que l'exploration pétrolière classique. En réalité, c'est surtout sur ce point que porte ma question. J'aimerais savoir dans quelle situation nous nous trouverions si les hypothèses que nous émettons aujourd'hui au sujet de la rentabilité de ce projet n'étaient plus les mêmes.

M. Hunt: En ce qui concerne Syncrude, les ententes relatives aux taux d'imposition et de redevances ont été conclues après hésitation de la part des représentants du secteur privé.

Le sénateur Roblin: Vous voulez parler de l'accord de Winnipeg?

M. Hunt: Exactement.

[Text]

Senator Roblin: And have those arrangements been set for the life of the plant?

Mr. Hunt: Yes.

Senator Connolly (Ottawa West): Perhaps you could put some general observations about the Winnipeg agreement on the record, Mr. Hunt.

Mr. Hunt: I do not think I can off the top of my head, senator. The information is, of course, fully available. I hesitate to attempt to give you the full details, which I frankly do not carry in my head. We can certainly do so at a later date.

Senator Connolly (Ottawa West): Is there a special arrangement with reference to synthetic crudes in respect both of royalty and taxation rates?

Mr. Hunt: With respect to the Syncrude project, yes. With respect to new plants—and perhaps this is also what we are concerned with here—the royalty rates, of course, are determined by the provinces owning the resource—in this case, probably Saskatchewan or Alberta. In both instances, we have had extensive discussions, both at the official level and between Mr. Gillespie and his provincial counterparts in Alberta and Saskatchewan, with respect to the need for those provinces to examine the royalty rates and to establish special rates of royalty for non-conventional oil projects.

We have worked with the provinces in the sense of shared base figures, and both provinces are now, as I understand it, in the process of assessing what, if anything, they can and are prepared to do with respect to setting special royalty rates for future developments. As yet, they have not been able to give us a firm indication as to exactly what they will do.

With respect to the tax system, you will have noticed in the very recent budget that further measures were proposed that would apply, in part at least, to these projects. I have in mind particularly the suggestion in the budget that there would be an additional and higher rate of earned depletion for what we generally call tertiary recovery. It is proposed that that depletion would apply to those tangible assets that do not today obtain depletion. You can obtain depletion on one-third, or \$1 for every \$3 spent on intangible expenditures for exploration; but it is proposed in the budget that the facilities necessary—for example, in Cold Lake the steam injection facilities and other tangible assets—will also qualify for this depletion.

Senator Connolly (Ottawa West): Would water flood qualify?

Mr. Hunt: This proposal is in respect to tertiary recovery only. It excludes primary and secondary, which is defined as water flood or pressure maintenance. But fire or steam, or any other exotic electrical preheat, is tertiary, and these would, if the budget is approved, have available to them the higher earning rate for depletion. Also, that depletion could be charged off against revenue at a faster rate. At the moment, the limit is 25 per cent of annual revenue, and the budget

[Traduction]

Le sénateur Roblin: Et ces ententes ont-elles été conclues pour la durée de vie utile des installations?

M. Hunt: Oui.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Monsieur Hunt, pourriez-vous nous donner certains détails généraux sur l'accord de Winnipeg pour que nous les versions au compte rendu.

M. Hunt: Je ne crois pas pouvoir vous les citer de mémoire, sénateur. Naturellement, ces renseignements sont tout à fait disponibles. J'hésite à vous donner tous les détails, car je ne les ai franchement pas en tête. Nous pourrions certainement le faire plus tard.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Existe-t-il une entente spéciale en ce qui concerne le pétrole synthétique tant pour les taux d'imposition que pour les redevances?

M. Hunt: En ce qui concerne le projet Syncrude, oui. Quant aux nouvelles usines—et peut-être est-ce également ce qui nous préoccupe ici—les taux des redevances sont, naturellement, fixés par les provinces qui possèdent les ressources, en l'occurrence, probablement la Saskatchewan ou l'Alberta. Dans les deux cas, il y a eu de longues discussions, tant au niveau officiel qu'entre M. Gillespie et ses homologues provinciaux de l'Alberta et de la Saskatchewan, concernant la nécessité pour ces provinces de réétudier les taux de redevance et de fixer des taux spéciaux pour les projets d'exploration pétrolière qui ne font pas appel aux techniques classiques.

Nous avons tenté avec les provinces de fixer des taux sur une base partagée, et je crois savoir que ces deux provinces étudient actuellement ce qu'elles peuvent et veulent faire pour fixer des taux de redevances spéciaux applicables aux projets futurs. Jusqu'à maintenant, elles n'ont pas pu nous donner une idée nette de ce qu'elles feront.

En ce qui concerne la fiscalité, vous avez sans doute remarqué que le tout dernier budget renferme de nouvelles mesures qui s'appliqueraient, du moins en partie, à ces projets. Je pense notamment à la suggestion d'accorder une allocation additionnelle et majorée pour épuisement accumulé, sur les actifs admissibles à ce que nous appelons généralement la récupération tertiaire. Cette allocation pour épuisement s'appliquerait aux actifs tangibles qui ne sont pas actuellement admissibles. L'entreprise peut en effet se prévaloir d'une allocation pour épuisement égale à un tiers c'est-à-dire récupérer \$1 pour chaque \$3 de dépenses intangibles affectées à l'exploration; toutefois, le budget propose que les installations requises, les installations d'injection de vapeur et les autres actifs tangibles, dans le cas de Gold Lake, par exemple, soient également admissibles à l'allocation pour épuisement.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Serait-ce le cas également des systèmes d'injection d'eau?

M. Hunt: Cette proposition ne concerne que la récupération tertiaire. Elle exclut la récupération primaire et secondaire, c'est-à-dire l'injection d'eau et la recompression. Toutefois, les systèmes qui utilisent le feu ou la vapeur, ou tout autre système spécial de préchauffage électrique sont considérés comme tertiaires et, si le budget est approuvé, ces installations seront admissibles à l'allocation majorée pour épuisement. En outre, cette allocation pour épuisement pourra être déduite du

[Text]

proposal is that it could be charged off at 50 per cent. As well, it could be charged off by a company against any source of revenue, not just resource revenue.

So, those are some important budgetary proposals that are now before Parliament.

Senator Roblin: Your evidence, then, is that the taxation levels are frozen insofar as ceilings are concerned, but they could be reduced. Does that apply to the provincial governments as well?

Mr. Hunt: I am not quite sure that I understand the question.

Senator Roblin: The provinces have the right to raise taxes. What I am really asking is whether Alberta and Saskatchewan have given any assurances about their approach to taxation on these projects. I take it from what you have told me that they have not given any undertakings as yet respecting royalty rates. So, we have that uncertainty. What about provincial taxation rates?

Mr. Hunt: The same situation applies.

Senator Roblin: So, those are open ended?

Mr. Hunt: At this point in time, yes.

Senator Walker: On the same subject, I take it that all of these figures, are based upon the general premise that Syncrude must have the world price in order to carry on. All your figures and estimates are based on that premise. Is that correct?

Mr. Hunt: That is correct, on the basis of our estimate, as Senator Roblin has indicated, the rate of return may not be extraordinarily high even under those circumstances. We are dealing here with a resource that is just within our grasp. While we, of course, do not want to say that energy prices have to go up to some unknown level, it is very obvious that this is a higher cost resource but one which we need very badly.

Senator Connolly (Ottawa West): Does anyone see any reasonable prospect of improved technology for the production of these tarsand oils which would bring down production costs?

Mr. Hunt: Naturally, we do see some improvements in technology. With respect to mining prospects, the best advice I have been able to obtain is that the cost of mining the sand is unlikely to be brought down by any significant amount by improvements in technology. It is just a case of moving a tremendous amount of material, and naturally that carries with it a cost. With respect to the cost of upgrading, there can likely be improvements in technology. For example, with both GCOS and Syncrude a lot of the bitumen extraction is actually then left behind as coke, with very high sulphur content, 7 per cent. It also has high metal content. This is left behind at

[Traduction]

revenu à un rythme plus rapide. Actuellement, la limite est de 25 p. 100 du revenu annuel, et le budget propose de la majorer jusqu'à une proportion de 50 p. 100 du revenu. En outre, cette allocation pour épuisement pourra être déduite de toute source de revenu et ne se limitera pas aux revenus provenant de l'exploration des ressources.

Vous pouvez donc constater que le ministre du Revenu a soumis au Parlement des propositions budgétaires importantes.

Le sénateur Roblin: Vous prétendez donc que les niveaux d'imposition sont gelés, c'est-à-dire plafonnés, mais qu'ils pourraient être réduits. Cette mesure s'applique-t-elle aux gouvernements provinciaux également?

M. Hunt: Je ne comprends pas très bien votre question.

Le sénateur Roblin: Les provinces ont le droit de prélever des impôts. En fait, je vous demande si l'Alberta et la Saskatchewan ont donné des assurances au sujet de la méthode qu'elles emploient pour le prélèvement d'impôts sur ces projets. Je déduis de ce que vous m'avez dit qu'elles n'ont pas encore donné d'engagement au sujet des taux de redevances. Par conséquent, il y a cette incertitude. Et au sujet des taux d'impôt provincial?

M. Hunt: On se trouve dans la même situation.

Le sénateur Roblin: Par conséquent, ces questions n'ont pas encore été résolues?

M. Hunt: Actuellement, non.

Le sénateur Walker: Sur le même sujet, je suppose que tous ces chiffres sont fondés sur la prémisse générale que Syncrude doit adopter le prix mondial afin d'être en mesure de poursuivre ses activités. Tous vos calculs et vos estimations sont fondés sur cette prémisse. Est-ce exact?

M. Hunt: C'est exact, d'après notre estimation, comme le sénateur Roblin l'a indiqué, il est possible que le taux de rentabilité ne soit pas extrêmement élevé même dans ces conditions. Il s'agit ici d'une ressource qui est simplement à notre portée. Bien entendu, je crois que nous ne voulons pas dire que les prix de l'énergie doivent être portés à un niveau indéterminé, il est très évident qu'il s'agit d'une ressource qui entraîne des frais de production plus élevés; mis dont nous avons énormément besoin.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Y a-t-il moyen de perfectionner les techniques d'exploitation de ces sables bitumineux et de réduire ainsi les coûts de production?

M. Hunt: Bien entendu, nous envisageons certains perfectionnements des moyens techniques. En ce qui concerne les perspectives d'exploitation minière des sables, le meilleur avis que j'ai pu obtenir est qu'il est improbable que le perfectionnement des moyens techniques permettra d'en réduire sensiblement le coût. Il s'agit simplement du transport d'une quantité considérable de matériel, et bien entendu cela entraîne des frais. En ce qui concerne le coût de la valorisation, il est probable qu'on puisse perfectionner les moyens techniques. Par exemple, dans le cas de GCOS et de Syncrude une grande partie du bitume extrait est en fait laissé comme résidu sous

[Text]

the plant, not in the ground, and this is an energy source that, if it could only be converted into synthetic crude by the addition of hydrogen, would be useful, whereas the coke, because of its very high sulphur content, attracts the metals that are in the bitumen, and there is quite a high solids content. So there will be quite a large amount of waste coke. More recently there are two processes—H-Oil and LC-Fining—these are trade names by two companies that offer processing by which the petroleum can be hydrogenated. They have trade names for this process. They are very similar processes that add hydrogen rather than taking away carbon. This then converts more of that carbon into hydrocarbon in the form of synthetic oil. If these processes can be introduced, then that will produce more per unit cost, because you would be getting more usable product out. So there are expectations there.

With respect to in situ, we are just starting really with the hydro project at Cold Lake, the Imperial Oil project, and I would expect there that the in situ at Cold Lake will see several stages of improvement, and maybe 10 years from now we hope to see in situ extraction at Athabasca, but that is hardly an improvement over existing technology because we still have to develop that technology to get at the Athabasca oil sands that are too deep to be subject to mining.

Senator Roblin: Mr. Chairman, I would like to approach the matter from a slightly broader standpoint and ask if there have been any studies made of the economic impact of what we are doing here on the Canadian economy as a whole. I appreciate that the policy makers are on the horns of a very difficult dilemma. If they produce a lot of very high cost oil in Canada it may help our foreign exchange balances, but there is a question as to what it does to our production costs. On the other hand, if they do not do it, and they get a little cheaper oil as a result, then they face the problem of foreign exchange balances, et cetera, and that can be tough.

So what I am really asking is if any study has been made of the expected impact of these price changes we are talking about here on our domestic economic productive capacity. I am thinking particularly, for example, of synthetic textiles and the relative cost of raw materials in Canada as opposed to our competitors in the United States. While that is a specific instance, the general point is this: Is the cost of oil going to be greater in Canada than in the United States? I know that these are difficult questions to cope with, but I just wanted to find out if there was any response to the problem.

[Traduction]

forme de coke, qui a une très forte teneur en soufre, 7 p. 100. Il a également une forte teneur en métal. On le laisse comme résidu à l'usine, pas dans le sol, et c'est une source d'énergie qui, si elle pouvait être transformée en brut synthétique en lui ajoutant de l'hydrogène, serait utile, tandis que le coke, à cause de sa forte teneur en soufre, attire les métaux que contient le bitume et il y a une forte teneur en matières solides. Par conséquent, il y aura une très grande quantité de résidus de coke. Or, très récemment on a mis au point deux procédés, l'hydrogénation du pétrole et l'affinage LC, il s'agit de noms commerciaux créés par deux sociétés qui offrent une méthode de traitement permettant l'hydrogénation du pétrole. Elles ont des noms commerciaux pour ce procédé. Il s'agit de procédés très similaires qui ajoutent de l'hydrogène au lieu d'enlever du carbone. Grâce à ce procédé on réussit à transformer une proportion plus élevée de carbone en hydrocarbure sous la forme de pétrole synthétique. Si ces procédés sont appliqués, le coût unitaire augmenterait, parce qu'on extrairait davantage de produits utilisables, par conséquent il y a des possibilités dans ce domaine.

En ce qui concerne l'exploitation sur place, nous ne sommes réellement qu'au début de l'exécution des projets d'hydrogénation à Cold Lake, le projet d'Imperial Oil, et j'envisage qu'il y aura plusieurs phases de perfectionnement dans le cas de l'exploitation sur place à Cold Lake, et peut-être que dans dix ans nous espérons voir l'extraction sur place à Athabasca, mais cela représente à peine une amélioration par rapport aux moyens techniques existants parce que nous devons encore mettre au point une méthode pour atteindre les sables bitumineux d'Athabasca qui se trouvent trop en profondeur pour permettre l'extraction minière.

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, je voudrais aborder la question d'un point de vue un peu plus général, et demander si des études ont été effectuées sur les répercussions économiques de ce que nous discutons ici, sur l'économie canadienne dans son ensemble. Je me rends compte que ceux qui sont chargés d'élaborer la politique à suivre ont à faire face à un très grave dilemme. Si au Canada on peut produire une grande quantité de pétrole dont le prix est très élevé, cela peut aider à équilibrer nos balances de devises étrangères, mais il y a la question des répercussions sur nos coûts de production. En revanche, s'ils ne le font pas, et qu'ils obtiennent du pétrole à un coût un peu plus réduit, ils se heurteront alors au problème des balances de devises étrangères, et cette situation peut être assez délicate.

Par conséquent, en fait je veux savoir si des études ont été effectuées sur les répercussions prévues des changements de prix dont nous parlons ici, sur la capacité productrice de notre économie nationale. Je pense particulièrement, par exemple, aux textiles synthétiques et au coût relatif des matières premières au Canada par opposition à nos concurrents aux États-Unis. Bien qu'il s'agisse d'un cas particulier, je veux savoir si en général le coût du pétrole sera plus élevé au Canada qu'aux États-Unis? Je sais qu'il s'agit d'une question assez difficile à résoudre, mais je voulais simplement découvrir s'il y a des solutions à ce problème.

[Text]

Mr. Hunt: Mr. Chairman, perhaps I could answer Senator Roblin's latter question first in a policy manner. While we have indicated that the policy is to move domestic crude oil prices toward international levels, I underline the word "toward" because it is not a policy which says, "We will get into international levels by a certain date." We have examined the relationship of domestic crude price with that of the average crude price in the United States, and we have recognized that there is a point—that is, when we reach parity with the rolled-in domestic price in the United States—where we will have to examine the impact on our industrial competitiveness very carefully.

In our discussions with the provinces Mr. Gillespie has undertaken with the provinces to review this matter before we get to that point. We can give you figures, if you like, as to where our relative positions are, but we still have one more price increase to go, and that is the July increase, before we approach the United States average price. But the January increase could slightly overtake it, given no OPEC price increase.

Senator Roblin: That is January, 1979?

Mr. Hunt: Yes, January, 1979. But given no OPEC increase or given a somewhat slow upward continuation of price in the United States, and this will depend, I think, very much on the action of Congress with respect to President Carter's proposals on energy. So we would anticipate that in the latter half of this year that question would be examined very carefully. As I say, of course, if there was an OPEC increase, even with the further dollar per barrel in January we might still be below the U.S.

Senator Connolly (Ottawa West): Do you have the U.S. average price?

Mr. Hunt: Yes.

Mr. Priddle: We believe that in the second half of this year, the average price of all oil used in the United States—that would be U.S. domestic oil, imported oil, both crude and product, and natural gas liquids, corrected for quality and currency and expressed in locational terms at Chicago—is of the order of \$13.60 a barrel, compared to the cost of Canadian oil laid down in Toronto or Montreal of about \$12.60 a barrel.

Senator Roblin: So we are right on the borderline now.

Senator Connolly (Ottawa West): If everything else remains the same the last dollar will cause us to catch up.

Mr. Priddle: I would just like to comment there that the American average price is rising as more imported oil is used and as more Alaskan oil, which is priced at international levels, is drawn into the American supply system. Also the currency correction which I have used is 90 U.S. cents to a Canadian dollar. With the Canadian dollar at about 88 cents,

[Traduction]

M. Hunt: Monsieur le président, je pourrais peut-être répondre à la dernière question du sénateur Roblin, premièrement en me référant à la politique arrêtée. Bien que nous ayons indiqué que la politique arrêtée consiste à porter les prix du pétrole brut appliqué au Canada vers les niveaux internationaux, je souligne le terme «vers» parce qu'il ne s'agit pas d'une politique qui stipule «nous atteindrons les niveaux internationaux à une certaine date». Nous avons examiné le rapport du prix brut au Canada avec le prix moyen du brut aux États-Unis, et nous avons reconnu qu'il y a un stade lorsque nous atteindrons la parité avec le prix fixé aux États-Unis, où nous devons examiner très attentivement les répercussions sur notre compétitivité industrielle.

Dans nos discussions avec les provinces, Monsieur Gillespie a donné l'engagement aux provinces d'examiner cette question avant de parvenir à ce stade. Nous pouvons vous citer des chiffres si vous le voulez quant à nos positions relatives. Nous avons toutefois encore à effectuer une augmentation de prix, il s'agit de celle qui sera effectuée en juillet, avant que notre prix se rapproche du prix moyen fixé aux États-Unis. Mais il est possible que l'augmentation effectuée en janvier dépasse légèrement son niveau, si l'OPEP n'augmente pas ses prix.

Le sénateur Roblin: Il s'agit de janvier 1979?

M. Hunt: Oui, janvier 1979. Mais si l'OPEP n'augmente pas ses prix ou si aux États-Unis le prix continue à augmenter lentement, et à mon avis, cela dépendra énormément de la décision du Congrès en ce qui concerne les propositions du président Carter en matière d'énergie, par conséquent nous envisageons qu'à la fin de cette année cette question sera étudiée très attentivement. Bien entendu, comme je l'ai dit, si l'OPEP augmentait ses prix, même avec l'augmentation d'un dollar qui sera effectuée en janvier, il est possible que notre prix soit encore inférieur à celui des États-Unis.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Savez-vous quel est le prix moyen aux États-Unis?

M. Hunt: Oui.

M. Priddle: Nous pensons qu'au cours du deuxième semestre de cette année, le prix moyen de tout le pétrole utilisé aux États-Unis, il s'agirait du pétrole produit aux États-Unis, du pétrole importé, brut et raffiné, et des gaz naturels liquéfiés, modifié pour la qualité et le change, et fixé localement à Chicago, sera de l'ordre de \$13.60 le baril comparé au coût du pétrole canadien établi à Toronto ou à Montréal à environ \$12.60 le baril.

Le sénateur Roblin: Par conséquent actuellement nous sommes juste à la limite.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Si tous les autres facteurs demeurent inchangés, la dernière augmentation d'un dollar nous permettra de les rattraper.

M. Priddle: Je voudrais simplement signaler ici que le prix moyen fixé aux États-Unis augmente, puisque les Américains utilisent davantage de pétrole importé, et que davantage de pétrole de l'Alaska, dont le prix est fixé aux niveaux internationaux, entre dans le système d'approvisionnement américain. J'ai aussi rajusté mes calculs en prenant 90 cents américains

[Text]

U.S., then there is another 25 cents to be added into the differential.

Mr. Hunt: There was a question on the flow through of crude oil increases, for example, on the synthetic textiles. If I may, I will give a general response and then I will ask Mr. Priddle to give a detailed response.

There have been studies undertaken which show that there is a remarkably large increase in crude oil that can take place before there is any significant effect on the price of goods that are produced in Canada. One study showed that the price of crude oil would actually have to double in order to have a flow-through effect of 1 to 2 per cent on the price of goods. That is, of course, a broad generalization.

Senator Connolly (Ottawa West): Why is that?

Mr. Hunt: Because most manufactured products have an energy content of 10 per cent or less in their total price structure. There is a tendency to think that energy is the largest component, but, of course, it is most often not. Usually labour is the largest, or certainly is a very large component, and raw materials comprise another. Obviously, the cost of the plant and the amortization and the servicing of the debt must be taken into account as well.

Senator Connolly (Ottawa West): Perhaps I misunderstood Senator Roblin's question, but I thought it related to the petroleum product as the material rather than dealing with it on the energy side of the cost.

Mr. Hunt: Correct, senator. I was just giving that as a general comment on the relation between the energy component and the total cost of the product. When you do get into goods that depend upon petroleum, or upon some other energy source, either natural gas or coal, as a raw material, then that relationship becomes much more important. But even here—and I think we have undertaken some studies which Mr. Priddle can tell you about—the flow through is really minimal.

Senator Connolly (Ottawa West): Take the case of a textile company in the province of Quebec, whose energy source is either hydro or coal but is not oil or gas. It relies for its raw materials on petroleum products, on derivatives.

Mr. Hunt: On petrochemicals, yes.

Senator Connolly (Ottawa West): Yes. You say that, generally, the cost increase, even if the price were doubled for oil, would be of the order of 2 per cent.

Mr. Hunt: Senator, my remark there was addressed only to the energy component, and not to the raw material component.

Senator Connolly (Ottawa West): I see.

Mr. Priddle: Mr. Chairman, responsive to inquiries made by Members of Parliament in committee discussion of Bill C-19, we did some examination of the effect of the Syncrude levy on the cost of textiles, by way of an example. We found that a

[Traduction]

pour un dollar canadien. Le dollar canadien vaut 88 cents américains; ensuite on doit encore ajouter 25 cents à la différence.

M. Hunt: On a posé une question sur les répercussions des augmentations du prix du pétrole brut, par exemple, sur les textiles synthétiques. Si vous le permettez, je vous donnerai une réponse d'ordre général et je demanderai ensuite à M. Priddle d'entrer dans les détails.

Des études ont été entreprises qui indiquent qu'une augmentation remarquablement importante du prix du pétrole brut peut avoir lieu, avant qu'elle influe réellement sur le prix des produits fabriqués au Canada. Une étude a indiqué que le prix du pétrole brut devra en fait doubler pour pouvoir provoquer une augmentation de 1 p. 100 à 2 p. 100 du prix des produits canadiens. Bien entendu, il s'agit d'une généralisation.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Quelle en est la raison?

M. Hunt: Parce que pour la plupart des produits manufacturés, l'énergie représente 10 p. 100 ou moins dans la structure totale de prix. On a tendance à croire que l'énergie est la composante la plus importante, mais c'est naturellement rarement le cas. La main-d'œuvre est habituellement la composante la plus importante ou du moins en est une très importante; les matières premières en constituent une autre. Il est évident qu'il faut également tenir compte du coût de l'usine, de l'amortissement ainsi que du service de la dette.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): J'ai peut-être mal compris la question du sénateur Roblin, mais je croyais qu'elle se rapportait au produit pétrolier en tant que matière plutôt que composante énergétique du coût.

M. Hunt: C'est exact, sénateur. Je voulais simplement faire un commentaire général sur le rapport entre la composante énergie et le coût total du produit. Lorsque vous avez affaire à des produits qui dépendent du pétrole ou d'une quelconque source d'énergie, le gaz naturel ou le charbon, en tant que matière première le rapport devient alors, beaucoup plus important. Mais même ici, et je crois que nous avons entrepris certaines études dont M. Priddle peut vous parler, le transfert est vraiment minime.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Prenons le cas d'une compagnie de textile de la province de Québec dont la source d'énergie est l'électricité ou le charbon et non le pétrole ou le gaz. Pour ces matières premières disons qu'elle dépendra des produits pétroliers ou de dérivés.

M. Hunt: Des produits pétrochimiques, oui.

M. Connolly (Ottawa-Ouest): Oui. Vous dites que, de façon générale, l'augmentation du coût, même si le prix était doublé pour le pétrole, serait de l'ordre de 2 p. 100.

M. Hunt: Sénateur, ma remarque ne s'appliquait que sur le plan de l'énergie et non pas sur celui des matières premières.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Je vois.

M. Priddle: Monsieur le président, en réponse aux demandes faites par des députés lors de la discussion en comité du bill C-19, nous avons étudié l'effet de la taxe Syncrude sur le coût des textiles, en guise d'exemple. Nous avons découvert

[Text]

10-cent per barrel levy would affect the cost of resins—that is a major intermediate product of the chemical industry—by less than one-tenth of 1 per cent. As the resins are processed into synthetic textiles, that cost effect of the Syncrude levy becomes progressively diluted so that the effect on the cost of end products, like textiles, finished textiles, was almost infinitesimal.

Just by way of interest, we reached the conclusion that a ten-cent per barrel Syncrude levy would raise the prices of the input to synthetic textile mills by five one-thousandths of a per cent.

Senator Flynn: Mr. Chairman, when we reach the world price for domestic oil, there will be no subsidy any more of the synthetic oil.

The Deputy Chairman: That would be correct.

Senator Flynn: But at that time it will still cost much more to produce synthetic oil than natural oil. Will it be interesting, just the same, to continue the extraction of oil from tar sands?

Mr. Hunt: Mr. Chairman, it is certainly our hope that it will continue to be interesting to the oil industry. I think we have to look again at the broad picture. If I might, I will digress just a little. It almost gets us into an area of another bill before the other place, which is to provide us with information monitoring the source and application of funds within the oil industry. If I recall the previous session of Parliament, actually that similar bill was before the Senate, so senators may recall something of that.

On the basis of the monitoring which we are now undertaking on a voluntary basis, it indicates to us that with the domestic price increases to date and those forecast for the future, overall, within the total oil industry, the source of internally generated revenue should be sufficient that the industry can and should continue to develop not only the conventional oil, let us call it, through normal exploration, but also these synthetic or non-conventional oil sources.

Naturally, we also have to look at the unfortunately forecast significant declines between now and 1990 of conventional oil productive capacity.

Senator Connolly (Ottawa West): In Canada.

Mr. Hunt: In Canada, yes. The capacity is something around two million barrels per day at the moment. In fact, some is shut in. Up to about 300,000-plus barrels a day capacity is shut in today. But the decline is such that that will come on relatively quickly. It will decline by 1990, even with West Pembina, which I think everyone had great hopes for, to something in the order of 700,000 barrels a day.

Senator Flynn: That is if we do not discover any other sources.

Mr. Hunt: Correct. The frontier does hold great potential, but it has been most reluctant to yield up its potential so far.

[Traduction]

qu'un droit de 10c. par baril diminuerait le coût des résines—il s'agit d'un produit intermédiaire important de l'industrie chimique—de moins de un dixième de 1 pour cent. Au fur et à mesure que les résines sont transformées en textiles synthétiques, l'effet du coût de la taxe Syncrude diminue graduellement, de sorte qu'il est presque infinitésimal sur le coût des produits finis, comme les textiles, les textiles finis.

En guise d'information, nous en sommes arrivés à la conclusion qu'un droit de 10 cents par baril ferait augmenter les prix de l'intrant aux usines de textiles synthétiques de cinq millièmes de 1 p. 100.

Le sénateur Flynn: Monsieur le président, lorsque nous atteindrons le prix mondial en ce qui concerne le pétrole domestique, il n'y aura plus aucune subvention pour le pétrole synthétique.

Le vice-président: C'est exact.

Le sénateur Flynn: Mais à ce moment, il en coûtera toujours plus cher pour produire du pétrole synthétique que du pétrole naturel. Sera-t-il tout aussi intéressant de continuer à extraire le pétrole des sables bitumineux?

M. Hunt: Monsieur le président, nous espérons certes que cela continuera à être intéressant pour l'industrie du pétrole. Je crois que nous devons considérer de nouveau l'ensemble du tableau. Si vous me le permettez, je ferai une petite digression. Cela nous amène à presque à un domaine dont il est question dans un autre bill qu'on étudie à la Chambre, lequel vise à nous fournir les renseignements contrôlant la source et l'utilisation des crédits au sein de l'industrie du pétrole. Si je me rappelle bien, au cours de la dernière session du parlement, un bill semblable avait été déposé au Sénat. Les sénateurs s'en souviendront peut-être.

Mais si nous nous fondons sur le contrôle que nous entreprenons de façon volontaire, cela indique que, compte tenu des augmentations du prix du pétrole canadien jusqu'à maintenant et celles qui sont prévues pour l'avenir, dans l'ensemble de l'industrie du pétrole, la source des revenus provenant de l'intérieur devrait suffire pour que l'industrie puisse continuer à produire non seulement le pétrole classique, appelons-le ainsi, grâce à l'exploration normale, mais également des sources de pétrole synthétique ou nonconventionnel.

Naturellement, il nous faut également tenir compte des baisses importantes entre maintenant et 1990 de la production de pétrole classique.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Au Canada.

M. Hunt: Au Canada, oui. La capacité est d'environ deux millions de barils par jour à l'heure actuelle. De fait, une certaine partie est confinée. On en confine jusqu'à 300,000 barils et plus chaque jour. Mais la chute est telle qu'on devra s'en servir assez rapidement. D'ici 1990, même avec West Pembina, projet sur lequel nous fondons tous de grands espoirs, nous en arriverons à quelque 700,000 barils par jour.

Le sénateur Flynn: Si nous ne découvrons pas de nouvelles sources.

M. Hunt: Exact. Les zones périphériques laissent entrevoir de grandes possibilités, mais celles-ci semblent difficiles à

[Text]

We have been somewhat more successful in natural gas, but not with oil.

The situation is there that the non-conventional sources of oil will become, we hope, more attractive, and, if I could put a figure on the table, and I want to be very cautious about this figure, with the Athabasca resources, Peace River, Cold Lake and the heavy oils, Lloydminster-type in Alberta and Saskatchewan, you have an amazing total of the resource of about one trillion barrels of oil in the ground. We will never recover all of that or bring that into use, but if we can get even 10 per cent to 20 per cent of that, that is 10 billion barrels, which is more than the conventional oil reserves we have today.

Senator Flynn: Would that be sufficient to serve the Canadian market?

Mr. Hunt: Yes, sir, it would be sufficient. We feel it would be sufficient to maintain a high level of self-sufficiency, probably through this century, and give us time to bring in substitute sources of energy over reasonably timed periods, so that three are not massive dislocations.

Senator Flynn: Is the Syncrude experiment the first of its kind in Canada?

Mr. Hunt: No; the Great Canadian Oil Sands plant.

Senator Flynn: Have they been able to get along without any subsidy?

Mr. Hunt: Yes, but they have lost a lot of money in doing so.

Senator Flynn: Will they not continue to lose, if they do not care?

Mr. Hunt: Sun Oil is behind Great Canadian Oil Sands; and I do know, from talking with company officials, that naturally this continuing loss has been a great cause of concern to their board of directors, and so on. I believe that with the increase in domestic price, on an operating basis they are in a somewhat healthier position this year than they have ever been. But, even so, the increase in price will not enable them to recoup their earlier losses.

Senator Flynn: But the bill will help them.

Mr. Hunt: Of course, as I suggested—

Senator Flynn: It will help these people too.

Mr. Hunt: It will help them to expand, and thereby help them to get themselves in a healthier position so that they may be able to recoup some of their losses.

Senator Connolly (Ottawa West): I would think that Sun Oil development in the tar sands area has been a great contribution to the Canadian economy, particularly to this industry, with all the risks they took and in view of all the losses with which they are faced. Without that kind of development, we would be in a very bad position with regard to sources of energy.

[Traduction]

exploiter jusqu'à maintenant. Nous avons obtenu un peu plus de succès avec le gaz naturel; ce ne fut pas le cas avec le pétrole.

La situation est telle que les sources nonconventionnelles de pétrole deviendront, nous l'espérons, plus attrayantes et, si je puis avancer un chiffre, et je veux être très prudent, en ce qui concerne les ressources de l'Athabasca, de Peace River, de Cold Lake et des pétroles lourds du type Lloydminster en Alberta et en Saskatchewan, vous en arrivez à un total surprenant d'environ trois billions de barils de pétrole sous terre. Nous ne récupérerons ni n'utiliserons jamais tous ces barils, mais si nous pouvions en exploiter de 10 à 20 p. 100 seulement, c'est-à-dire 10 milliards de barils, ce serait déjà supérieur aux réserves classiques dont nous disposons aujourd'hui.

Le sénateur Flynn: Serait-ce suffisant pour approvisionner le marché canadien?

M. Hunt: Oui monsieur, ce serait suffisant. Nous estimons que ce serait suffisant pour assurer un haut niveau d'autarcie probablement jusqu'à la fin du XX^e siècle, ce qui nous donnerait le temps de découvrir des sources d'énergie de remplacement en fonction d'échéanciers assez longs de sorte qu'il n'y aurait pas de dérèglements massifs.

Le sénateur Flynn: L'expérience Syncrude est-elle la première en son genre au Canada?

M. Hunt: Non; nous avons eu l'usine Great Canadian Oil Sands.

Le sénateur Flynn: Ce projet a-t-il été mené sans l'aide de subventions?

M. Hunt: Oui, mais on a perdu ainsi beaucoup d'argent.

Le sénateur Flynn: Ne risque-t-on pas de continuer à perdre de l'argent si on ne fait pas attention?

M. Hunt: La Sun Oil appuie le projet Great Canadian Oil Sands; et je sais, parce que j'ai parlé avec des représentants de la société, que ces pertes constantes causent beaucoup d'inquiétudes au Conseil d'administration, etc. Je crois qu'étant donné la hausse du prix du pétrole domestique et du point de vue de l'exploitation, ils se trouvent cette année en meilleure position que jamais. Mais même là, l'augmentation de prix ne leur permet pas de compenser leurs pertes précédentes.

Le sénateur Flynn: Mais le projet de loi les y aidera.

M. Hunt: Évidemment, comme je l'ai laissé entendre...

Le sénateur Flynn: Il aidera aussi ces gens.

M. Hunt: Il les aidera à progresser et donc à améliorer leur situation, si bien qu'il seront peut être en mesure de compenser certaines de leurs pertes.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Je serais porté à croire que les travaux d'exploitation des sables bitumineux de la Sun Oil ont grandement contribué à l'amélioration de l'économie canadienne et, plus particulièrement, de ce secteur industriel, compte tenu de tous les défis que cette société a relevés et de toutes les pertes qu'elle a subies. Sans ce genre d'exploitation, nous nous trouverions dans une très fâcheuse situation en ce qui concerne les sources d'énergie.

[Text]

The Deputy Chairman: They were the first in the field, were they not?

Mr. Hunt: Yes.

Senator Walker: Would it be correct to say that unless we keep Canadians developing to the peak, and also outsiders—the non-conventional source of oil that by the turn of the century we would be, to apply one of your trade names, “SOL”.

An hon. Senator: Up the creek!

Senator Walker: Is that an overstatement?

Mr. Hunt: Really, I do not think so, senator. If I might very quickly look at the international situation with respect to oil supply, Mr. Chairman—my colleagues and I have tested this almost everywhere we go—today admittedly there is more than an adequacy of overseas oil supply. This has really been brought about partly, of course, by the tremendous reserves in the Middle East, which have been known for many years, and partly because of new and important discoveries, such as Prudhoe Bay, North Sea, Mexico, and so on. But the world is using oil roughly at the rate of 18 billion barrels a year, so even Prudhoe Bay is only about six to eight months of world oil supply. When we make projections through 1985, we find that about that time the supply-demand situation comes pretty well into balance, and we expect at that time, from a world point of view, to be very close to the world capacity for producing oil.

Then between 1985 and 1990—and this is where I have to be very cautious—most projections would suggest that there will be a shortfall in that period; and, of course, we know what happens when demand is chasing supply: the inevitable is a likely significant price increase, post-1985. I would like to caution my saying 1985. We cannot be precise; but we feel that somewhere between 1985 and 1990 there will be a very crucial period; and, of course, if by that time we do not have a reasonable degree of self-sufficiency, and we allow our dependence on imported oil to increase, our economy will, of course, be that much more exposed.

Senator Roblin: Mr. Chairman, that brings up a problem in my mind, following this line of reasoning, because if we have in 1985 an explosion in the international world price of oil, and that explosion has to be reflected back into subsidies that we are giving this plant, is there a possibility that this discounted cash flow of 11 per cent, that we now calculate, may prove to be a good deal less than what is actually realized; and if that should happen, is there any sort of safety valve to prevent an unjustifiable situation from arising?

Mr. Hunt: Yes. Mr. Chairman, in our undertaking with Syncrude—and we have indicated that it would be the same with industry, with respect to any of these other projects now contemplated—we have what we call a force majeure clause in there, which says that if the price of oil—I suppose I can only express it colloquially—“takes off” in an unexpected manner, due to some force majeure—the one we think of, of course, is

[Traduction]

Le président suppléant: Cette société a été la première à y travailler, n'est-ce pas?

M. Hunt: C'est exact.

Le sénateur Walker: Serait-il juste de dire, qu'à moins que les Canadiens et d'autres poursuivent cette mise en valeur maximale de cette nouvelle source de pétrole, à la fin du siècle nous aurons manqué le bateau.

Une voix: Nous serions dans le pétrin!

Le sénateur Walker: Est-ce exagéré?

M. Hunt: Je ne pense pas, vraiment, monsieur le sénateur. Si je peux me permettre de revoir rapidement la situation internationale en ce qui concerne l'approvisionnement de pétrole, je dirais, monsieur le président, que mes collègues et moi avons constaté presque partout où nous nous rendons qu'il existe à l'étranger des réserves de pétrole plus que suffisantes. Elles sont constituées en partie par les formidables réserves du Moyen-Orient, que nous connaissons depuis de nombreuses années, et en partie par de nouvelles et importantes découvertes comme celle de Prudhoe Bay, de la mer du Nord, du Mexique, etc. Mais la consommation mondiale de pétrole s'établit approximativement à 18 milliards de barils par année. Ainsi, même Prudhoe Bay ne pourrait assurer un approvisionnement mondial de pétrole que pendant six à huit mois. Selon nos projections, qui ont été établies jusqu'en 1985, nous aurons atteint à cette époque un équilibre assez parfait entre l'offre et la demande et nous prévoyons que, du point de vue international, nous aurons pratiquement atteint la capacité mondiale de production de pétrole.

Puis pour ce qui est de la période allant de 1985 à 1990, et je dois ici être très prudent, la plupart des projections laisseraient en prévoir une pénurie. Et nous savons ce qui se produit quand la demande excède l'offre. L'inévitable étant une augmentation sensible des prix après 1985. Je dis 1985, sous toutes réserves. Nous ne pouvons être précis, mais nous estimons qu'entre 1985 et 1990 nous vivons une période très cruciale et que si nous n'avons pas à ce moment atteint une auto-suffisance raisonnable notre dépendance à l'égard du pétrole d'importation augmentera et notre économie sera d'autant plus vulnérable.

Le sénateur Roblin: Monsieur le président vous me faites penser à un problème. D'après votre raisonnement, si en 1985 le prix mondial du pétrole monte en flèche et que cette hausse se répercute sur les subventions que nous accordons à cette industrie, est-il possible que ce flux réduit de liquidités de 11%, que nous prévoyons maintenant, se révèle être bien inférieur à ce qu'il est actuellement; et si cela devait se produire, existe-t-il une soupape de sûreté qui permette éviter une situation injustifiable?

M. Hunt: Monsieur le président, dans notre entente avec la société Syncrude, et nous avons fait savoir qu'il en serait de même avec l'industrie, pour l'un ou l'autre de ces autres projets que nous envisageons actuellement, nous avons prévu ce que nous appelons une disposition de force majeure, c'est-à-dire que si le prix du pétrole grimpe, pour employer une expression familière, d'une façon inattendue pour une raison

[Text]

an embargo—then we would have the right to, let us say, call a halt to the point above which we would not compensate.

Senator Connolly (Ottawa West): Is the subsidy that is now proposed under this legislation geared to the present cost of operation and production of the plants in the tar sands area; and if those costs remain the same, will it be necessary to continue following the world price of oil?

Mr. Hunt: I think it will, Mr. Chairman, to the extent that, for example, today there has been, in real terms, constant dollar terms, a decrease in the world price, because it has not been increased even to keep pace with the general inflation rates. That might indicate that perhaps the oil became overpriced to some extent mainly through OPEC action in the early years of OPEC action. OPEC has now come to realize, I think, the relationship between oil price and the health internationally.

Senator Cook: A decrease in price over what period?

Mr. Hunt: I would say in the last two years.

Senator Cook: It is a little less now than it was two years ago?

Mr. Hunt: It is not less in actual dollar terms, but—

Senator Cook: In constant dollars?

Mr. Hunt: In constant dollars, yes.

Senator Cook: This bill is necessary, is it not, to carry out the commitment which the government has already made?

Mr. Hunt: Indeed, yes; and, of course, as I indicated, with Syncrude going into production about June, there is certainly some urgency seen from the government's point of view in hoping to get the bill approved.

Senator Cook: What is the amount involved in the capital cost of Syncrude?

Mr. Hunt: \$2.1 billion, as spent. The next plant. . .

Senator Cook: Excuse me; how much of that is put up by private enterprise?

Mr. Hunt: Governments—that is, the federal, the Ontario and the Alberta governments—between them contribute roughly 30 per cent of the capital cost.

Senator Connolly (Ottawa West): They took the place of Richfield?

Mr. Hunt: Essentially, yes.

Senator Buckwold: One question I have to ask is perhaps hypothetical. Under the terms of this act would it be possible to subsidize higher than the world price, if it became necessary to do so? You may think that is an impossible situation; however, it could be that the world prices may drop, so that Syncrude would not become profitable even at that subsidy; or the foreign exchange situation in Canada could be such that we did not want to import as much oil, and might need a

[Traduction]

de force majeure, comme l'imposition d'un embargo, nous aurions alors le droit de demander une interruption à un point au-delà duquel nous ne verserions pas d'indemnités.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): La subvention qui est proposée en vertu du texte de loi est-elle calculée en fonction des coûts d'exploitation et de production actuels des industries œuvrant dans le domaine des sables bitumineux; et si ces coûts demeurent identiques, faudra-t-il quand même procéder à un alignement sur le prix mondial du pétrole?

M. Hunt: Je pense qu'il le faudra, monsieur le président, dans la mesure où par exemple, aujourd'hui il y a eu, en dollars constants, une diminution du prix mondial du fait qu'il n'a pas augmenté pour tenir compte des taux d'inflation globale. Ce qui pourrait indiquer que le pétrole est maintenant surévalué dans une certaine mesure, principalement à cause des mesures prises par l'OPEC dans les premières années de leur opération. Cette organisation s'est maintenant rendu compte, je pense, du rapport qui existe entre le prix du pétrole et la conjoncture internationale.

Le sénateur Cook: Il y a eu diminution de prix pendant quelle période?

M. Hunt: Je dirais au cours des deux dernières années.

Le sénateur Cook: Il serait donc maintenant un peu inférieur à ce qu'il était il y a deux ans?

M. Hunt: Il n'est pas inférieur en dollars réels, mais . . .

Le sénateur Cook: En dollars constants?

M. Hunt: En dollars constants, c'est cela.

Le sénateur Cook: Ce projet de loi s'impose, n'est-ce pas, pour respecter l'engagement que le gouvernement a déjà pris?

M. Hunt: Sans doute et, comme je l'ai indiqué, étant donné que la société Syncrude commencera à produire au mois de juin, le gouvernement estime certainement qu'il est urgent que ce projet de loi soit adopté.

Le sénateur Cook: Quel est le coût de l'immobilisation de la société Syncrude?

M. Hunt: Deux milliards, virgule 1 de dollars ont été investis. La prochaine raffinerie . . .

Le sénateur Cook: Je vous prie de m'excuser, mais quelle fraction de ce montant provient de l'entreprise privée?

M. Hunt: L'état, soit le gouvernement de l'Ontario, de l'Alberta et du Canada, en a versé environ 30%.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Ils ont remplacé Richfield.

M. Hunt: Essentiellement.

Le sénateur Buckwold: J'ai à poser une question, qui est peut-être hypothétique. Aux termes de cette loi, serait-il possible de verser, au besoin, des subventions supérieures au prix mondial? Vous pensez peut-être que cette éventualité est impossible, mais il se peut que les prix mondiaux déclinent et que la société Syncrude ne soit plus rentable, même en tenant compte de cette subvention; ou encore, le marché du change au Canada peut en arriver au point où nous ne voulions plus

[Text]

higher price. My question is, are we limited to the world price in the subsidy?

Mr. Hunt: Perhaps Mr. Williams can answer that. I might indicate that from a policy point of view there has been no thought, up to this time, of trying to subsidize or compensate above world price in the sense that we are speaking here of compensation against world price. Perhaps Mr. Williams should answer with regard to the technical aspect.

Mr. R. Williams, Director, Legal Services, Department of Energy, Mines and Resources: It is not very technical, it is just that the compensation rate being paid is set under Part IV of the Petroleum Administration Act, and is based on imported world price; and we would not set it above that. What happens is that when certain domestic oil is deemed to be imported it is given that very same treatment so that it gets the imported rate.

Senator Buckwold: I am not quite sure if I got an answer to my question.

Mr. Hunt: As I understand it, subject to correction by Mr. Williams—because I think this is a matter of the application of the Petroleum Administration Act as it stands—these being amendments, the concept of the act is to compensate imported oil down to existing domestic levels; so the determinant, really, is the price of the imported oil. The idea here is to allow a level to be imposed to compensate synthetic oil against the same yardstick. I would doubt, I think, that it would allow compensation above world price.

Mr. Williams: I agree with that answer.

Senator Buckwold: I simply have in mind that we might, for example, run into an international exchange crisis in Canada, so that we just would not want to spend “X” billion dollars on importing oil, and might need more money for our domestic production. I presume that in that kind of situation—again, hypothetical—the government would probably have to amend the act.

Mr. Hunt: That is such a fundamental policy issue that I am sure the government would want to take special steps with regard to it.

Senator Buckwold: You talk about non-conventional sources of energy supply. One of such sources, that I suppose was the major concern of one of our late senators, Senator Prowse, was the gasification of coal; that is, the conversion of coal into gasoline. I spoke very often with Senator Prowse about this, and he gave several speeches in the Senate about it. It is a process that is of very real interest in the United States. You have not mentioned this, and bearing in mind the tremendous reserves of coal that exist in this country, could you bring us up to date on what is going on in that field, and whether development along those lines would also qualify for the subsidy we are talking about in this act?

[Traduction]

importer autant de pétrole et devons hausser les prix. Voici ma question: devons-nous nous en tenir au prix mondial en matière de subventions?

M. Hunt: M. Williams pourrait peut-être répondre. Je dirai que, du point de vue politique, il n'a pas encore été question d'essayer de verser des subventions ou des indemnités supérieures au prix mondial au sens où nous l'entendons ici soit de verser des indemnités allant à l'encontre du prix mondial. M. Williams devrait peut-être répondre, en se plaçant du point de vue technique.

M. R. Williams, directeur, contentieux, ministère de l'Énergie, des mines et des ressources: Ce n'est pas très technique, le taux d'indemnisation qui sera versé, est fixé dans la partie IV de la Loi sur l'administration du pétrole et il est calculé en fonction du prix du pétrole importé; nous ne fixerions pas un prix supérieur au prix mondial. Le prix du pétrole importé s'applique également lorsqu'une certaine quantité du pétrole domestique est réputée avoir été importée.

Le sénateur Buckwold: Je ne sais pas si vous avez vraiment répondu à ma question.

M. Hunt: Si je comprends bien, et monsieur Williams pourra me corriger si j'ai tort, je crois qu'il s'agit d'une question qui touche à l'application de la Loi sur l'administration du pétrole, puisque nous discutons maintenant de modifications, l'objectif visé est de ramener le prix du pétrole importé au prix actuel du pétrole domestique. Le prix du pétrole importé constitue donc le facteur déterminant. Il s'agit de permettre l'imposition d'un certain niveau pour que le prix du pétrole synthétique se rapproche de cette norme. Je doute donc que l'on permette une indemnisation supérieure au prix mondial.

M. Williams: J'appuie cette réponse.

Le sénateur Buckwold: Je songe simplement à la possibilité qu'une crise monétaire internationale frappe le Canada; dans ce cas, nous ne voudrions pas dépenser «X» milliards de dollars pour l'importation de pétrole parce que nous devrions consentir des sommes importantes au soutien de notre production interne. Je suppose que dans ce genre de situation hypothétique le gouvernement se verrait forcé de modifier la loi.

M. Hunt: Dans ce cas précis, je suis certain que le gouvernement prendrait des mesures spéciales.

Le sénateur Buckwold: Vous avez fait allusion aux sources d'énergie non traditionnelles. L'une de ces sources, à laquelle s'intéressait beaucoup feu le sénateur Prowse, était la gazéification du charbon, soit la transformation du charbon en essence. J'ai discuté très souvent de cette question avec le sénateur Prowse qui a prononcé plusieurs discours au Sénat à ce sujet. C'est un procédé qui fait l'objet de nombreuses études aux États-Unis actuellement. Vous n'avez pas mentionné ce fait et, compte tenu des réserves immenses de charbon qui existent au Canada, pourriez-vous nous renseigner sur les activités menées actuellement dans ce domaine et nous dire s'il serait possible de subventionner des recherches dans ce secteur aux termes de la loi?

[Text]

Mr. Hunt: I am advised, Mr. Chairman, that we doubt that synthetic liquid from coal would be covered in the definition of petroleum in these amendments. That is the specific answer to that part of your question. With respect to the use of coal as an alternative source of liquid energy products, may I answer by saying that we are certainly equally interested and, in the long term, equally enthusiastic about the prospects for coal providing such products. At the moment I think I could say that our indicators are that the costs would somewhat exceed those of synthetic oil, so we have an economic situation which suggests that perhaps we should not move in that direction too fast. Why go to a higher cost source if we still have a lower cost source available?

Senator Buckwold: I believe other countries in the world are doing an immense amount of research on developing pilot plants with this purpose in mind. I remember Senator Prowse telling us that the Hitler war machine ran 50 per cent on petrol that came from coal.

Mr. Hunt: That is quite true.

Senator Buckwold: In view of the energy crisis, it seems to me that that aspect of the matter should be included in this bill. You have said that it would not qualify, in answer to my question, and my next question is: Why not?

Mr. Hunt: You referred to the Axis in the last world war. There, of course, cost was not a factor. They were under some pressure. I am not sure whether I have seen any analyses, actually, of what their costs were. They may be available, though I have not seen them. We are, however, pursuing research on coal gasification and coal liquefaction.

Senator Connolly (Ottawa West): Who is "we"?

Mr. Hunt: The department, in association with the provinces, the universities and our own CANMET operation, as we call it. So we are following this very closely. Frankly, we are not putting a great deal of money into it at present, and if you wanted the figures I would have to go away and get them; but we certainly agree that this is a very attractive potential for the future.

Senator Buckwold: I have had some correspondence from a certain Professor Pollak, who, I believe, came here from Czechoslovakia. He is a professor at the University of Saskatchewan. He has been writing me urging me to use my limited influence to have your department expand its activities in this area. Apparently, this man worked in Europe on these kinds of projects. My general investigation of this situation indicates that not much is happening in Canada, yet here we sit with one of the great coal reserves of the world. I am asking why you do not speed up your research and investigation into this matter and put a little more money into it in the light of the prices that are coming up.

[Traduction]

M. Hunt: On me dit, monsieur le président, qu'il est peu probable que la définition de pétrole contenue dans ces modifications s'applique au liquide synthétique obtenu du charbon. Cela répond, je crois, à cette partie de votre question. En ce qui touche l'utilisation du charbon comme source d'énergie liquide de rechange, permettez-moi de dire que nous nous intéressons tout autant que notre voisin, à cette question et que nous sommes confiants, qu'à long terme, le charbon pourra fournir de tels produits. À l'heure actuelle cependant, nos études démontrent que le coût de la transformation du charbon excéderait celui de la production du pétrole synthétique. Des strictes considérations monétaires justifient donc que nous ne nous lançons pas trop vite dans cette direction. Pourquoi chercher une source d'approvisionnement plus coûteuse si nous disposons encore d'une source relativement bon marché?

Le sénateur Buckwold: Je crois que d'autres pays effectuent des recherches poussées sur l'aménagement d'usines pilotes spécialisées dans la production du charbon liquide. Je me souviens que le sénateur Prowse nous avait dit que 50% du pétrole utilisé par la machine de guerre de Hitler provenait du charbon.

M. Hunt: Il avait parfaitement raison.

Le sénateur Buckwold: Compte tenu de l'imminence d'une crise de l'énergie, je crois que cet aspect de la question devrait être inclus dans le projet de loi. Vous m'avez répondu que la loi ne vise pas à subventionner les recherches effectuées dans ce domaine. Je vous demande maintenant «pourquoi pas»?

M. Hunt: Vous avez fait allusion à l'Axe au cours de la dernière guerre mondiale. Le coût n'était pas un facteur dans ce cas. Les Allemands étaient soumis à des pressions. Je ne crois pas avoir vu d'études des coûts de guerre. Elles existent peut-être, mais je ne les ai jamais vues. Nous effectuons, cependant, des recherches sur la gazéification et la liquéfaction du charbon.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Qu'entendez-vous par «nous»?

M. Hunt: Le Ministère, en collaboration avec les provinces, les universités et notre propre CANMET comme nous l'appelons. Nous suivons donc la question de près. Pour être franc, nous ne consacrons pas actuellement de sommes importantes à ces recherches et si vous me demandiez des statistiques à ce sujet, je devrais aller vous les chercher, mais nous reconnaissons certainement que c'est un secteur prometteur.

Le sénateur Buckwold: J'ai échangé quelques lettres à ce sujet avec un certain M. Pollak qui a quitté la Tchécoslovaquie pour s'établir au Canada. Il est professeur à l'Université de la Saskatchewan. Il m'a écrit pour me presser d'utiliser mon influence pour que le Ministère s'intéresse plus activement à ce domaine. Ce chercheur aurait apparemment travaillé en Europe à des projets de ce genre. Une enquête préliminaire a révélé qu'il y a peu de recherches effectuées au Canada dans ce domaine, même si nos réserves de charbon sont parmi les plus importantes au monde. Je me demande pourquoi vous n'accélérez pas vos recherches et vos études dans ce domaine et pourquoi vous n'investissez pas plus d'argent dans ce secteur, compte tenu des prix que nous devrons bientôt payer.

[Text]

Mr. Hunt: Perhaps I might take that as a suggestion. It is a matter of the usual problem of budgetary considerations.

Senator Connolly (Ottawa West): And government policy.

Senator Buckwold: I am just trying to emphasize that here is a very real source of energy that in Canada we have not put enough thought and investigation into.

Senator Connolly (Ottawa West): Can you say anything about the private sector engaging in research of this kind? There is in the United States a good deal of research by the private sector, I understand.

Mr. Hunt: Yes. There is not a great deal in Canada, however.

Senator Cook: We are beginning to move away from the bill, Mr. Chairman.

Senator Walker: This is perhaps not the place or time to bring this up, but when you send a bill to the house, or in this case to the Senate, and instruct one of our senators—and you picked a very able one to present this one—do you not think you should give him more information? The sponsor of the bill certainly was not supplied with enough information on Tuesday night, which of course was not his fault.

You may have nothing to do with that, but my respectful suggestion would be that in future whoever is responsible should try to make a greater effort to do this. We are not just rubber stamps and we do not accept a bill without going into it thoroughly, as you have seen this morning.

Your presence this morning has been very helpful and you are a very able group of men, but I am making this suggestion for the future because this is going to happen again. For goodness sake, give the member presenting a bill the proper background information. If anyone picked up a bill at 6.30 this morning, he would not have a chance of making a proper presentation.

The Deputy Chairman: Suggestion recorded and listened to.

Senator Connolly (Ottawa West): Could I go back to a point arising from a question by Senator Buckwold?

Senator Walker: So long as you don't call him.

Senator Connolly (Ottawa West): What you have said to us is that it looks as if, between June of 1978 and the early part of 1981, this subvention program may cost about \$138 million. Is that so?

Mr. Priddle: That was the number I mentioned, senator.

Senator Connolly (Ottawa West): And the average subvention per barrel is going to be about \$3.15.

Mr. Priddle: No, that might be the starting rate, but it would progress.

Senator Connolly (Ottawa West): At the start it would be \$3.15. What I really want to know is this: Is the test the

[Traduction]

M. Hunt: Je considérerai peut-être ceci comme une proposition. C'est bien sûr une question de priorités budgétaires.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Et de politique gouvernementale.

Le sénateur Buckwold: Je désire simplement souligner que le charbon constitue une source réelle d'énergie à laquelle nous n'attachons pas assez d'importance au Canada.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Le secteur privé effectue-t-il des recherches sur l'utilisation du charbon? Je crois que le secteur privé est très actif dans ce domaine aux États-Unis.

M. Hunt: Oui. Malheureusement, ce n'est pas le cas au Canada.

Le sénateur Cook: Nous nous écartons de notre sujet, monsieur le président.

Le sénateur Walker: Ce n'est peut-être ni l'endroit ni le moment pour soulever cette question, mais lorsque vous envoyez un projet de loi à la Chambre ou, dans ce cas, au Sénat et que vous chargez l'un de vos sénateurs, un sénateur très compétent dans ce cas-ci, de le présenter, ne croyez-vous pas qu'on devrait lui fournir plus de renseignements? Le parrain du projet de loi n'a pas été informé de tous les renseignements voulus mardi soir, ce qui n'était évidemment pas de sa faute.

Vous n'y êtes peut-être pour rien, mais je recommanderais qu'à l'avenir la personne responsable fasse plus d'effort pour informer le parrain du projet de loi. L'étude d'un projet de loi au Sénat est plus qu'une simple formalité et nous n'acceptons pas un projet de loi sans l'avoir auparavant étudié à fond comme vous avez pu le constater ce matin.

Votre présence nous a été très utile ce matin et vous êtes un groupe de personnes très compétentes mais je fais cette proposition pour l'avenir car cette situation se reproduira. De grâce, donnez aux membres qui doivent discuter d'un bill une bonne documentation de base. Si quelqu'un feuillette un bill à 6 h 30 du matin, il n'est certainement pas en mesure de se préparer comme il faut.

Le coprésident: La proposition est notée.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Puis-je reprendre un point soulevé par une question du sénateur Buckwold?

Le sénateur Walker: Pourvu que vous ne le rappeliez pas.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Vous nous avez dit qu'entre juin 1978 et le début de 1981, ce programme d'aide pourrait coûter environ \$138 millions; est-ce vrai?

M. Priddle: C'est le chiffre que j'ai indiqué, monsieur le sénateur.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Et la subvention moyenne par baril serait d'environ \$3.15.

M. Priddle: Non, ce serait peut-être le taux au départ, mais il augmenterait.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Au début, ce serait \$3.15. Voici ce que je veux vraiment savoir: quel sera le test?

[Text]

requirement of the Syncrude group to have that \$3.15 at the beginning and run an economic operation at that level; or is the test, regardless of what the world price might be, to provide some subvention to meet that price even if it goes higher than the present price of \$15.95? What is the test behind this?

Mr. Hunt: If I might explain, the test really is that the project would require not just a fixed international price, but naturally, in assessing the financial viability of any of these projects, to look at the effects of inflation on cost of operations and, at the same time, to put in the likely price escalation. Built into the examination was an expectation of a continued price increase in imported oil. Therefore, that consideration was built into the determination.

Really, what we are saying is that if the international price of oil continues to increase at the rate that was included in that calculation, it would still not improve the expected return to the project because that has been built in in calculating that return. I referred to this force majeure situation. That would give protection against a sudden and very unexpected increase. If the international price increases faster than expected, then the return to the project will be somewhat higher.

There is a risk in this, and the investors are taking the risk which, of course, they are facing today. As I have indicated, there is a real price decrease which I do not think was built in. They would hope to recover that by perhaps a higher increase in the future.

Senator Connolly (Ottawa West): Perhaps this is an oversimplification, but if they can get along and run a good project with a subvention of \$3.15 now, why will they need \$4 a year from now or two years from now? Is that a fair question?

Mr. Hunt: Against this backlog is also the expectation that the domestic price will increase and close on that international price.

Senator Connolly (Ottawa West): So your whole projection is based on those facts?

Mr. Hunt: Our projection is based on that. Their projection is based on escalation in price for the life of the project. They take quite a severe risk on that being materialized.

Senator Connolly (Ottawa West): At the expense of wearying the committee, I have one more question. We have been talking almost exclusively about the amount of the subvention, and I think the estimate is that between now and 1981, for Syncrude, it will amount to \$138 million. Is that a fair premise to start with?

Mr. Hunt: Yes.

Senator Connolly (Ottawa West): We have not talked about the levy that is to be made. I want to know, and the committee wants to know, whether the proposed level of the levy is going to pick up that \$138 million.

[Traduction]

Syncrude demandera-t-elle qu'on lui garantisse \$3.15 au départ et s'en tiendra-t-elle à cela pour rendre son exploitation rentable; ou est-ce qu'elle demandera, quel que soit le prix mondial, une certaine aide pour en arriver à ce prix, même si le prix du baril dépasse le prix actuel de \$15.95?

M. Hunt: Si vous me permettez quelques explications, il s'agit d'un test par lequel on n'exigerait pas seulement un prix international fixe mais on tiendrait compte, après étude de la rentabilité financière de tous ces projets, des effets de l'inflation sur le coût de l'exploitation et, en même temps, d'une compensation pour la différence attribuable à l'augmentation du prix, le cas échéant. L'estimation prévoyait une augmentation continue du prix du pétrole importé. Par conséquent, cette idée était sous-entendue.

Ce que nous disons essentiellement c'est que, si le prix international du pétrole continue d'augmenter au taux choisi pour le calcul, le rendement prévu du projet n'en serait pas meilleur puisque, dans le calcul du rendement, on a tenu compte de cette prévision. J'ai fait allusion à ce cas de force majeure. Cela nous protégerait contre une augmentation soudaine et extraordinaire. Si le prix international augmente plus rapidement que prévu, alors le rendement du projet sera quelque peu supérieur.

Cela comporte un risque et les investisseurs courent ce risque comme aujourd'hui. Comme je l'ai souligné, on constate une baisse du prix réel que l'on n'avait pas prévue. On espère compenser cela par une augmentation accrue à l'avenir.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Nous simplifions peut-être trop les choses, mais si les investisseurs peuvent aller de l'avant et réaliser un projet important avec une subvention de \$3.15 aujourd'hui, pourquoi auraient-ils besoin de \$4 dans un an ou deux? Ma question est-elle valable?

M. Hunt: En plus de cet arriéré, on prévoit que le prix national augmentera et se stabilisera au niveau des prix internationaux.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Toutes vos prévisions sont donc fondées sur ces faits.

M. Hunt: C'est exact. Celles des investisseurs reposent sur une escalade des prix au cours de la réalisation du projet. Ils s'exposent grandement à ce que les choses ne se concrétisent pas comme ils le veulent.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Aux risques d'ennuier le Comité, j'ai une autre question à poser. Nous nous sommes jusqu'à maintenant intéressés presque exclusivement au montant de la subvention, et je crois que l'on prévoit verser \$138 millions à Syncrude entre 1978 et 1981. Ces données de base sont-elles justes?

M. Hunt: Oui.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Nous n'avons pas encore parlé de l'imposition. Je voudrais savoir, et il en est de même pour le Comité, si le niveau d'imposition proposé atteindra les \$138 millions.

[Text]

Mr. Priddle: Mr. Chairman, I refer to section 65.1, on page 1.

The Deputy Chairman: It is clause 1.

Mr. Priddle: The government's intention is that the revenue from this levy will help to meet the cost of paying this and, given what we have tried to tell the committee as to the expected amount of the levy in relation to the rate of import compensation and the rate at which Syncrude is being produced, it should be well within the scope of the \$1 per barrel amount of the levy to raise the \$138 million.

Mr. Hunt: I think I could indicate, as a matter of policy, that it is the government's intent that the levy over the period it is required, whatever that may be, will equate to the compensation required. We may not be right on every year, but if there is a shortfall one year we will pick it up the next. The intent really is that the levy should equate to the compensation paid.

Senator Connolly (Ottawa West): This is another tax, and it is going to be called by another name, I take it, in addition to sales tax and to other incidental consumer taxes?

Mr. Hunt: I think one would have to say, yes.

The Deputy Chairman: Honourable senators, we have had a very good discussion this morning. There are seven clauses to this bill. Is it your desire to proceed clause by clause?

Hon. Senators: No.

Senator Smith (Colchester): Mr. Chairman, if you are closing off the discussion, there was a question that I wished to ask, but I was simply waiting for an opportunity to do so.

The Deputy Chairman: Certainly.

Senator Smith (Colchester): It has to do with the exploration on the east coast, which does not seem to be as lively as it used to be. It is quite a natural thing for us down that way to wonder why, if so much expectation is being placed on other sources, the expectation seems to be dropping off so far as the east coast is concerned. I am wondering if that is simply because people believe there is not much oil there, or is it because they feel there is quite a lot of oil, but the cost will be even higher than the cost of the sources we have been talking about today?

Mr. Hunt: There are a number of factors that bear on this. In the Scotian Shelf of the east coast, while some gas has been found—not unlike the results in the northern frontier—the discoveries have not been as encouraging as one would have hoped.

The general thinking now, as I understand it, among explorationists is that the Labrador Shelf is likely to be quite attractive. Very often one gets this when there are very few wells drilled, until the reality sets in. We are quite optimistic, and one or two wells there have indicated gas, although again, unfortunately, nothing much in oil.

[Traduction]

M. Priddle: Monsieur le président, je vous renvoie ici à l'article 65.1 de la page 1.

Le vice-président: Il s'agit en fait de l'article 1.

M. Priddle: Le gouvernement espère que le rendement de cette imposition aidera à couvrir le coût de l'indemnité d'importation, et compte tenu de ce que nous avons dit au Comité concernant la valeur prévue de l'imposition par rapport à l'indemnité d'importation et au coût de production du pétrole par Syncrude, il devrait se situer à peu près à \$1 le baril, si l'on veut obtenir les \$138 millions.

M. Hunt: Je crois devoir vous signaler que le gouvernement prévoit que l'imposition pour la période exigée, quelle qu'elle soit, sera égale à l'indemnité requise. Nos données annuelles ne sont peut-être pas rigoureuses, mais s'il y a pénurie une année, nous nous reprendrons l'année suivante. Ce que l'on veut réellement, c'est que l'imposition soit égale à l'indemnité versée.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Il s'agit en fait d'un autre impôt que l'on déterminera sous un autre nom, je suppose, ajouté aux taxes de vente et aux autres taxes occasionnelles imposées au consommateur?

M. Hunt: Je crois bien que oui.

Le vice-président: Honorables sénateurs, nous avons fait du bon travail ce matin. Le projet de loi contient sept articles. Avez-vous l'intention de les étudier un à un?

Des voix: Non.

Le sénateur Smith (Colchester): Monsieur le président, si vous avez l'intention de mettre fin à la discussion, j'avais une autre question à poser, mais j'attendais simplement l'occasion de le faire.

Le vice-président: Allez-y.

Le sénateur Smith (Colchester): Cela est dû à la diminution des activités de prospection sur la côte est, qui ne semblent pas aussi poussées qu'anciennement. Il est tout naturel que nous, les habitants de cette région, nous demandions si l'on fonde beaucoup d'espairs sur d'autres sources, car il semble qu'on ne s'intéresse plus tellement à la côte est. Je me demande si c'est simplement parce qu'on croit qu'il n'y a pas beaucoup de pétrole dans cette région ou encore, parce qu'on suppose qu'il y en a beaucoup, mais que le coût de l'exploitation serait supérieur au coût d'exploitation des autres sources dont nous avons parlé aujourd'hui?

M. Hunt: Il y a beaucoup de facteurs à considérer. En ce qui concerne le banc continental de la côte est, on a trouvé du gaz—les résultats de la prospection étant assez semblables à ceux obtenus sur les frontières septentrionales—mais les gisements ne se sont pas avérés aussi prometteurs qu'on l'avait espéré.

Si je comprends bien, on semble croire, dans le milieu de la prospection, que la côte du Labrador serait plus prometteuse. C'est souvent le cas lorsque très peu de puits ont été forés, jusqu'à ce qu'on se rende compte de la situation. Nous sommes assez optimistes. Un ou deux puits forés dans cette région laisse supposer la présence de gaz, bien que, malheureusement, on n'ait pas trouvé tellement de traces de pétrole.

[Text]

Then one has to bear in mind that, I think it would be fair to say, because of the present difference of view between the Province of Newfoundland and the federal government on the ownership of these resources, there has been some delay in continuing exploration. It is our hope, now that Newfoundland have promulgated their terms and conditions, that this may lead to exploration picking up there again, pending, of course, resolution of the actual ownership question.

Another factor that I think has come into play is that for a period of years, perhaps up to about last year or 1976, the oil industry was, if I might put it, outward looking from the western plains area and was very attracted to the frontier, and actually spending quite a lot of money. I believe over the past five years an average of about \$300 million a year has been spent in all our frontier areas.

Senator Smith (Colchester): Do you include the east coast in that?

Mr. Hunt: Yes. I do not carry in my head a breakdown of that \$300 million by region. Given the upsurge in results and exploration for natural gas in western Canada, given the encouragement provided by the West Pembina oil discoveries, I would think we will see over the next little while that the western plains area is once again highly attractive to the oil industry, because it has a much better chance of marketing whatever it may find at an earlier date and costs are lower. There are a number of factors that have led, I think, to a general fall-off in certain areas in the frontier.

Senator Smith (Queens-Shelburne): I have hesitated to get into this because I am not a member of the committee, and many members wanted to ask questions. I have been very interested to learn the extent of the public sector's role in the development of the Syncrude project, and the role that will be assumed by the public with respect to funds from public sources to make more development of these hard-to-get-at resources available. I think it will add up to a great story in the history of our energy development. I have not heard anybody say what the relationship of the department is to the present development by Syncrude, or anyone else, but particularly Syncrude, which between the federal sector and the public sectors of Ontario and Alberta amounts to a considerable total investment from the whole public sector. What kind of a watchtower have you had during the construction stages—which I suppose is still going on?

Mr. Hunt: Yes.

Senator Smith (Queens-Shelburne): What kind of position do you have on the boards or in the operation that has gone on up to this time?

Mr. Hunt: I think the answer is that now it is, in a way, once removed. The federal government's interest in Syncrude is held and managed by Petro-Canada; it is the president and the staff of Petro-Canada whose responsibility it is, as members of the management committee of Syncrude, to keep a watchful eye on the public investment, or the federal money, in that project, so the department as such is not directly involved.

[Traduction]

Mais on ne doit pas oublier, et je crois qu'il convient de le souligner, que la divergence d'opinions entre la province de Terre-Neuve et le gouvernement fédéral pour ce qui concerne les droits de propriété sur ces ressources, a entraîné des retards dans les activités de prospection. Nous espérons, maintenant que Terre-Neuve a émis ses conditions, que les travaux de prospection reprendront leur cours, en attendant évidemment que la question des droits de propriété soit réglée.

Un autre facteur qui, d'après moi, entre en jeu est le fait que pendant une certaine période, disons jusqu'à l'année dernière ou jusqu'en 1976, l'industrie du pétrole se concentrait surtout sur la région des Prairies et la zone frontalière et y consacrait des sommes assez importantes. Je crois qu'au cours des cinq dernières années, une moyenne de \$300 millions par année a été dépensée dans nos régions frontalières.

Le sénateur Smith (Colchester): Incluez-vous la côte de l'est dans ces calculs?

M. Hunt: Oui. Je ne connais pas par cœur la ventilation de ces \$300 millions par région. Étant donné les résultats positifs des travaux de prospection pour le gaz naturel dans l'Ouest canadien et la nature encourageante des découvertes de pétrole à West Pembina, je pense que l'industrie pétrolière considérera de nouveau la région des Prairies comme était des plus attrayantes, car la mise en marché y est beaucoup plus rapide et les coûts y sont inférieurs. Un certain nombre de facteurs ont, d'après moi, contribué à cette diminution d'intérêt dans certaines régions frontalières.

Le sénateur Smith (Queens-Shelburne): J'ai hésité à prendre la parole parce que je ne suis pas membre de ce Comité et nombreux sont les membres qui souhaitent poser des questions. J'ai été très intéressé d'apprendre l'importance du rôle que le secteur public a joué dans l'élaboration du projet Syncrude et le rôle qu'assumera le public en ce qui concerne les fonds provenant de sources publiques pour ce qui est d'exploiter ces ressources difficilement accessibles. Je pense que cela marquera une étape importante dans notre histoire énergétique. Je n'ai pas encore entendu d'explications sur les rapports qui existent entre le ministère et l'exploitation actuelle par Syncrude ou quiconque, mais surtout Syncrude qui, si nous considérons le secteur fédéral et les secteurs publics de l'Ontario et de l'Alberta, représente un investissement total considérable pour le secteur public. Quel est le genre de supervision effectuée au cours des étapes de la construction—qui, je le suppose, se poursuit toujours?

M. Hunt: Oui.

Le sénateur Smith (Queens-Shelburne): Quel rôle avez-vous joué auprès de ces conseils ou en ce qui concerne les travaux effectués jusqu'à maintenant?

M. Hunt: La réponse à votre question est indirecte, d'une certaine façon. L'intérêt du gouvernement fédéral pour ce qui concerne Syncrude est détenu et dirigé par Petro-Canada; ce sont le président et le personnel de Petro-Canada qui sont responsables, en tant que membres du comité de direction de Syncrude, de contrôler l'investissement public ou les fonds fédéraux investis dans ce projet; c'est donc dire que le ministère comme tel n'est pas directement intéressé.

[Text]

Senator Smith (Queens-Shelburne): I have been asked questions on that subject and I thought it would be useful to have it on the record.

The Deputy Chairman: Honourable senators, is it your wish that I report the bill without amendment?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chairman: Thank you very much indeed, gentlemen, for your information.

The committee adjourned.

[Traduction]

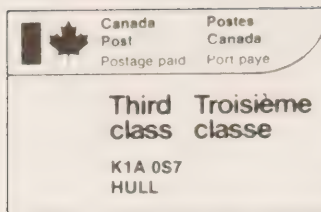
Le sénateur Smith (Queens-Shelburne): On m'a posé des questions à ce sujet et je pensais qu'il pourrait être utile d'en parler de manière à ce qu'on y fasse allusion dans le procès-verbal.

Le vice-président: Honorables sénateurs, acceptez-vous que je fasse rapport de ce projet de loi sans amendement?

Des voix: D'accord.

Le vice-président: Je vous remercie beaucoup, messieurs de vos renseignements.

Le Comité passe à d'autres questions.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Printing and Publishing,
Supply and Services Canada
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7
En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Imprimerie et Édition,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

Department of Energy, Mines and Resources:

Mr. Digby Hunt, Assistant Deputy Minister, Energy Policy Sector.

Mr. Roland Priddle, Senior Advisor, Petroleum Utilization.

Mr. Ron Williams, Director, Legal Services.

Mr. W. R. Strachan, Advisor, Oil Supply Operations.

Ministère de l'Énergie, Mines et Ressources

M. Digby Hunt, sous-ministre adjoint, Section de l'énergie.

M. Roland Priddle, conseiller supérieur, Pétrole et gaz naturel, Groupe d'utilisation.

M. Ron Williams, directeur, Services contentieux.

M. W. R. Strachan, conseiller, Opération en approvisionnement de pétrole.



Third Session
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la
trentième législature, 1977-1978

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

**Banking, Trade
and Commerce**

**Banques et du
commerce**

Chairman:
The Honourable SALTER A. HAYDEN

Président:
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Wednesday, May 24, 1978

Le mercredi 24 mai 1978

Issue No. 38

Fascicule n° 38

**Complete proceedings on:
Bill C-39**

**Délibérations complètes sur le
Bill C-39**

“An Act to amend the Currency
and Exchange Act”

«Loi modifiant la Loi sur la
monnaie et les changes»

REPORT OF THE COMMITTEE

RAPPORT DU COMITÉ

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa West)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Hayden	(Colchester)
Hays	Sullivan
	Walker—(19)

**Ex officio members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable sénateur Salter A. Hayden

Vice-président: L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa-Ouest)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Hayden	(Colchester)
Hays	Sullivan
	Walker—(19)

**Membres d'office*

(Quorum 5)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,
May 18, 1978:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Marchand, P.C., seconded by the Honourable Senator McNamara, for the second reading of the Bill C-39, intituled: "An Act to amend the Currency and Exchange Act".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Langlois moved, seconded by the Honourable Senator Perrault, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 18 mai 1978:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Marchand, C.P., appuyé par l'honorable sénateur McNamara, tendant à la deuxième lecture du Bill C-39, intitulé «Loi modifiant la Loi sur la monnaie et les changes».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Langlois propose, appuyé par l'honorable sénateur Perrault, C.P., que le bill soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, MAY 24, 1978
(53)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

Bill C-39, "An Act to amend the Currency and Exchange Act"

Present: The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Barrow, Beaubien, Buckwold, Desruisseaux, Flynn, Lafond, Laird, McIlraith, Smith (*Colchester*) and Walker (11).

Present, not of the Committee: The Honourable Senators Marchand and Roblin.

Witnesses:

The Hon. J.-P. Goyer, Minister of Supply and Services and Receiver General of Canada;

Mr. G. M. Lafrenière, Parliamentary Advisor to the Minister;

Mr. Y. Gariépy, Master of the Mint;

Dr. Michael Kelly, Director, International Finance Division, Department of Finance.

Following an opening statement by Mr. Goyer, the Committee proceeded to the examination of the witnesses.

Upon motion, it was *Resolved* to report the said Bill without amendment.

At 10:40 a.m. the Committee proceeded to the next order of business.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 24 MAI 1978
(53)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le document suivant:

Bill C-39, «Loi modifiant la Loi sur la monnaie et les changes»

Présents: Les honorables sénateurs Hayden (président), Barrow, Beaubien, Buckwold, Desruisseaux, Flynn, Lafond, Laird, McIlraith, Smith (*Colchester*) et Walker (11).

Présents mais ne faisant pas partie du Comité: Les honorables sénateurs Marchand et Roblin.

Témoins:

L'honorable J.-P. Goyer, ministre des Approvisionnements et Services et Receveur général du Canada;

M. G. M. Lafrenière, conseiller parlementaire du ministre;

M. Y. Gariépy, directeur général, Monnaie royale canadienne;

M. Michael Kelly, directeur, Division des finances internationales, ministère des Finances.

Après une déclaration préliminaire de M. Goyer, le Comité entreprend l'interrogation des témoins.

Sur motion, *il est décidé* de faire rapport dudit bill sans amendement.

A 10 h 40, le Comité entreprend l'étude du sujet suivant de ses travaux.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Frank A. Jackson

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Wednesday, May 24, 1978

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce to which was referred Bill C-39, intituled: "An Act to amend the Currency and Exchange Act" has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, May 18, 1978, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

RAPPORT DU COMITÉ

Le mercredi 24 mai 1978

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce auquel on a renvoyé le bill C-39, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur la monnaie et les changes» a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 18 mai 1978, examiné ledit bill et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

Le président

Salter A. Hayden

Chairman

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, May 24, 1978

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-39, to amend the Currency and Exchange Act, met this day at 9.30 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Salter A. Hayden (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, as our first subject this morning we have Bill C-39. Later we will have some other work to do.

The appearances are: the Minister of Supply and Services, the Honourable Mr. Goyer; Mr. Lafrenière, who is the Parliamentary Advisor to the minister; Mr. Gariépy, the Master of the Mint; and Dr. Michael Kelly, who is the Director, International Finance Division, Department of Finance.

In accordance with our usual practice, Mr. Minister, if you have an opening statement you would like to make, now is the time.

Hon. Jean-Pierre Goyer, Minister of Supply and Services, and Receiver General of Canada: Thank you, Mr. Chairman.

J'ai lu avec intérêt le discours du sénateur Grosart à l'étape de la deuxième lecture de ce bill au Sénat et c'est avec plaisir que je viens à votre comité ce matin, accompagné des hauts fonctionnaires de la Monnaie royale du Canada et du ministère des Finances, afin de fournir des explications aux questions que le sénateur Grosart a soulevées au sujet de la frappe de cette pièce de monnaie.

Si j'ai bien compris la portée de ses interventions, le sénateur Grosart appuie en principe les objectifs généraux de ce bill, soit la création d'emplois, autant à la Monnaie royale canadienne que dans les divers secteurs reliés à la mise en marché des pièces de monnaie ainsi que dans le secteur minier, et soit que la frappe de cette pièce comporte une nouvelle ouverture pour un produit canadien fini sur le marché des exportations.

Si le sénateur en est arrivé à ces conclusions, c'est certes dû au fait qu'il s'est très bien renseigné quant au succès antérieur de certaines pièces spéciales de monnaie canadienne et des succès plus récents de la Monnaie royale canadienne dans la frappe de pièces de monnaie pour plus de 30 pays étrangers. Donc, nos succès, vous les connaissez. Nous avons eu l'occasion de vous en parler dans le discours prononcé à la Chambre des communes lors des étapes de la deuxième et de la troisième lectures de ce bill ainsi qu'aux trois réunions du comité permanent de la Chambre des communes des finances, du commerce et des questions économiques, où ce bill a été débattu.

Ainsi, si vous connaissez nos succès antérieurs, il est trop évident que ce projet de nouvelles pièces en or sera une autre réussite au dossier déjà très impressionnant de la Monnaie royale canadienne. Je n'attirerai donc pas votre attention plus longtemps sur cet aspect-là. Je voudrais plutôt répondre directement aux quatre objections principales soulevées par le

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 24 mai 1978

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, auquel a été déféré le bill C-39, Loi modifiant la loi sur la monnaie et les changes, se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le bill en question.

Le sénateur Salter A. Hayden (*Président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, ce matin, nous étudions d'abord le bill C-39 et ultérieurement, nous passerons à d'autres travaux.

Les témoins suivants comparaissent devant nous: l'honorable M. Goyer, ministre des Approvisionnements et Services; M. Lafrenière, conseiller parlementaire du ministre; M. Gariépy, directeur général de la Monnaie royale canadienne; et M. Michael Kelly, directeur de la Division des finances internationales, du ministère des Finances.

Conformément à notre pratique habituelle, monsieur le ministre, je vous invite à faire une déclaration préliminaire, si vous le désirez.

L'honorable Jean-Pierre Goyer, ministre des Approvisionnements et Services et Receveur général du Canada: Merci, Monsieur le président.

I read with interest Senator Grosart's speech at the second reading stage of this bill in the Senate, and it is with pleasure that I appear before your Committee this morning, accompanied by officials of the Royal Canadian Mint and of the Department of Finance, in order to give explanations to the questions raised by Senator Grosart in relation to the minting of this coin.

If I understood correctly the scope of the questions he raised, Senator Grosart supports in principal the general objectives of this bill, that is the creation of jobs, both in the Royal Canadian Mint and the various sectors related to the marketing of the coins and in the mining sectors, that the minting of this coin involves a new outlet for a finished Canadian product on the exports market.

If the Senator has come to those conclusions, it is indeed because he is well informed on the previous success of some special Canadian coins and about the more recent success of the Royal Canadian Mint in the minting of coins for more than 30 foreign countries. Therefore, you know our successful achievements. We had the opportunity of mentioning them in the speech made in the House of Commons at the second and third reading stages of this bill, and at the three meetings of the Standing Committee of the House of Commons on Finance, Trade and Economic Affairs, where this bill has been discussed.

Thus, if you know our previous successful achievements, it is very obvious that this project of new gold coins will be another success on the already very impressive record of the Royal Canadian Mint. Therefore, I will not draw your attention longer on this aspect. I would rather like to answer directly to four main objections raised by Senator Grosart, the first, that

[Text]

sénateur Grosart, soit, la première, que ce bill restreint les pouvoirs et prérogatives du Parlement. La deuxième, que ce bill engendre une dévaluation de la devise canadienne. La troisième, que ce bill ne répond en rien aux problèmes de l'industrie minière. Et, finalement, que ce bill aurait été rédigé à la hâte et accuserait certaines lacunes.

Although originally intended to be part of a wider, more encompassing piece of legislation amending both the Currency and Exchange Act and the Royal Canadian Mint Act, this authority is sought at this particular time in order to ensure that the numismatic markets which by now anticipate products from the Royal Canadian Mint, will remain secure, and will continue to provide Canada with an additional avenue for exporting some of its products.

This legislation will enable the Mint to embark on at least a three-year planning program pertaining to the minting of gold coins. The Mint has been handicapped in its planning exercise by not knowing when, within our parliamentary system, authority might be granted to mint gold coins, or whether this authority would be forthcoming at all. In certain programs such uncertainty might not be as crucial as with a gold program. The Mint has to be in a position to foresee and to plan for its requirements in gold. It also has to be in a position to allocate on a long-term basis that part of its budget that will go to securing a gold inventory, when such inventory will be depleted, and when the revenues from such sales will become available in order to arrive at a balanced budgeting system involving an orderly cash flow.

The Mint, as a responsible business enterprise, has to be in a position to maximize its production operations by knowing, long enough in advance, what programs will be run, what equipment will be used and what specialized personnel will be needed at various points and times in the production cycle.

Armed with this information, management can deploy its marketing resources in search of new contracts that will bring them closer to a full production quota. That is what we mean when we talk about the long-range planning opportunity that the Mint is seeking through this amendment. I believe they deserve that degree of confidence that they have rightly earned since becoming a revenue-producing crown corporation. We should now give them the tool that is available to all commercial enterprises, namely, that of being able to plan programs on a long-term basis. If we want the crown corporations to demonstrate corporate behaviour similar to that of private enterprise, let us not deprive them of the basic tools they require to be successful.

The Mint has proven itself over the last five or six years. It has been very successful in a number of programs, and has created an enviable reputation for itself in all its numismatic programs, including the previous gold coin program. It has been able to win numerous contracts with foreign countries to mint some of their currency, and over and above all this the Mint, like any respectable commercial enterprise, has been in a position to declare profits and return these profits to its shareholder, the consolidated revenue fund.

[Traduction]

this bill curtails Parliament's powers and prerogatives. The second, that this bill generates a devaluation of the Canadian currency. The third, that this bill does not meet the problems of the mining industry. And finally, that this bill has been drafted hastily and it shows some shortcomings.

Bien que l'intention première ait été de modifier à la fois la Loi sur la monnaie et les changes et la Loi sur la Monnaie royale canadienne, l'autorisation demandée vise à s'assurer que les marchés numismatiques qui attendent actuellement la production de la Monnaie royale canadienne restent sûrs et continuent à fournir au Canada les moyens d'exporter certains de ses produits.

Ce projet de loi permettra à l'Hôtel de la monnaie de se lancer dans un programme de planification d'au moins trois ans en matière de frappe de pièces d'or. L'Hôtel de la monnaie n'a pas pu mener à bien ses projets parce qu'il ne savait pas quand, au sein de notre régime parlementaire, l'autorisation de frapper des pièces d'or serait accordée ou si cette autorisation serait accordée. Pour certains programmes, pareille incertitude peut avoir une importance aussi considérable que pour un programme de pièces d'or. L'Hôtel de la monnaie doit pouvoir prévoir et planifier ses besoins en or afin de capitaliser en fonction des variations du marché. Il doit aussi pouvoir répartir à long terme la part de son budget qui sera consacrée à la création d'un stock d'or lorsque celui-ci sera épuisé et lorsque les recettes provenant de ces ventes seront encaissées afin d'arriver à établir un système budgétaire équilibré comportant une marge bénéficiaire.

En tant qu'entreprise commerciale responsable, l'Hôtel de la monnaie doit pouvoir maximiser sa production en sachant à l'avance quels programmes seront appliqués, quel matériel sera utilisé et quels employés spécialisés seront nécessaires aux endroits et aux époques qui conviendront le mieux au cycle de production.

Munie de ces renseignements, la direction peut déployer ses ressources commerciales en vue de trouver de nouveaux contrats qui la rapprocheront de son quota de production. C'est ce que nous voulons dire lorsque nous parlons de donner à l'Hôtel de la monnaie, grâce à cet amendement, la possibilité de planifier ses besoins à long terme. Je pense qu'il mérite cette confiance depuis qu'il est devenu un organisme d'État rentable. Nous devrions maintenant lui accorder les moyens dont disposent toutes les entreprises commerciales, soit la possibilité d'élaborer des programmes à long terme. Si nous voulons que les organismes d'État manifestent un comportement commercial analogue à celui du secteur privé, il ne faut pas les priver des moyens fondamentaux dont ils ont besoin pour être rentables.

L'Hôtel de la monnaie a fait ses preuves depuis cinq ou six ans. Ses programmes ont la plupart du temps été menés à bien et il s'est taillé une réputation enviable dans tous ses programmes numismatiques, y compris le programme de pièces d'or précédent. Il a signé de nombreux contrats avec des pays étrangers en vue de frapper une partie de leur monnaie et surtout, l'Hôtel de la monnaie, comme toute entreprise commerciale respectable, a pu déclarer des profits et les distribuer à son actionnaire, le Fonds du revenu consolidé.

[Text]

Given this authority, the Mint, through the minister responsible, will report to Parliament on a semi-annual basis, and will have a three-year period during which it will be in a position to account thoroughly to Parliament for its gold coin programs and be in a position to demonstrate the positive effects long-range planning and good management can have upon a good idea and a sound concept.

Honourable senators should be reminded that the Governor in Council has always had the authority under the Currency and Exchanges Act to issue gold coins, as well as the authority to prescribe the description and the standards of all subsidiary coins minted in Canada. Therefore, we are in no way attempting to erode the powers of Parliament. What this bill is doing, to all intents and purposes, is to correct an anomaly in the existing legislation. Section 4 of the Currency and Exchange Act states:

4. Where the par value of the dollar has been established by or under an Act of the Parliament of Canada and is being maintained . . .

Needless to say, when the provisions relating to gold coins were put in this legislation, gold had a very different monetary status. There has been a very pronounced trend, internationally, towards the gradual demonetization of gold, and the effect of these changes will be to treat gold as other metals are treated for coinage purposes. There is no intent here on anyone's part to debase our currency. We have a standard of excellence in this country, as far as our coin program is concerned, and it is a standard which neither the Mint nor the Cabinet has any intention of changing; quite to the contrary. The Mint has created certain markets for its products, and it now feels that the potential is there for a very successful gold coin program that could have sales ranging up to 200,000 coins for 1978. That we know for sure, and that is the reason for giving priority to the commemorative-type gold coin program. That market is available, it is ripe and ready for these coins.

Voilà, pourquoi nous avons demandé aux leaders du gouvernement d'appuyer cette proposition et de lui accorder une certaine priorité, afin que la Monnaie royale canadienne puisse atteindre, cette année encore, au moment opportun, ces marchés internationaux pour la mise en marché de cette pièce de monnaie.

Quant à la proposition de l'Association minière du Canada, je tiens à répéter ce que j'ai dit dans l'autre Chambre. Nous sommes parfaitement conscients des énormes possibilités qu'offrirait ce programme, c'est-à-dire le *bullion coin*, et nous sommes bien décidés à poursuivre activement cette proposition. Vous serez, toutefois, les premiers à reconnaître qu'il ne serait pas raisonnable de ma part de recommander au Conseil des ministres une proposition qui n'a pas été étudiée à fond et qui présente encore un certain nombre d'inconnus. Il reste d'abord à éclaircir et à étudier de façon plus approfondie les conséquences monétaires d'un tel programme. Il y a aussi la ques-

[Traduction]

Étant doté de ce pouvoir, la Monnaie royale, par l'intermédiaire du ministre compétent, devra faire rapport au Parlement tous les six mois et se verra accorder une période de trois ans pour lui permettre d'être en mesure de présenter un rapport complet au Parlement sur ses programmes de pièces d'or et de démontrer les effets positifs d'une planification à long terme et d'une bonne gestion en partant d'une excellente idée et d'un concept sain.

Les honorables sénateurs devraient se rappeler que le gouverneur en conseil a toujours eu le pouvoir de frapper des pièces d'or, aux termes de la Loi sur la monnaie et les changes, de même que celui de donner la description et de fixer les normes de toutes les pièces de monnaie divisionnaires frappées au Canada. Par conséquent, nous ne tentons en aucune façon de diminuer les pouvoirs du Parlement. Ce projet de loi a pour but, à toutes fins pratiques, de corriger une anomalie dans la loi actuelle. L'article 4 de la Loi sur la monnaie et les changes stipule:

«4. Lorsque la valeur nominale du dollar a été établie en vertu ou sous le régime d'une loi du Parlement du Canada et est maintenue . . .»

Inutile d'ajouter que lorsque les dispositions ayant trait aux pièces d'or ont été adoptées, l'or avait un rôle monétaire très différent. Il y a eu une tendance très prononcée, sur le plan international, vers une démonétisation de l'or, et les conséquences de ces changements nous ont amenés à traiter l'or comme tous les autres métaux, aux fins de frappe de monnaie. Personne ici n'a l'intention de déprécier notre monnaie. Nous avons une norme d'excellence dans notre pays, en ce qui concerne notre programme de pièces de monnaie, et c'est une norme que ni la Monnaie royale ni le Cabinet n'a l'intention de changer; bien au contraire. La Monnaie royale a créé certains marchés pour ses produits, et elle a maintenant l'impression que les conditions actuelles justifient le lancement d'un programme de frappe de pièces d'or qui ne manquera pas d'être un grand succès et dont les ventes pourraient s'élever jusqu'à 200,000 pièces par année. Nous en sommes certains, et c'est la raison pour laquelle nous accordons la priorité à ce programme commémoratif de pièces d'or. Le marché existe, et il est prêt pour ces pièces de monnaie.

That is why we have asked the Leader of the Government to support this proposal and give it a certain priority in order that the Royal Canadian Mint might this year again get in touch at the appropriate time with the international markets for the purpose of marketing this coin.

With respect to the Mining Association of Canada's proposal, I want to repeat what I have already said in other place. We are perfectly aware of the great possibilities of such a program, namely the *bullion coin*, and we have decided to follow up on this proposal. You will, however, be the first to recognize that it would be unreasonable on my part to recommend that the cabinet adopt a proposal which has not been thoroughly considered and which still presents a certain number of unknown factors. We must first identify and study in greater depth the monetary consequences of such a program. There is also the question of the supply of gold which

[Text]

tion de l'approvisionnement en or qui, de toute évidence, requiert une planification à court et à long termes beaucoup plus poussée qu'elle ne l'a été jusqu'ici. Même si le Canada est le troisième producteur d'or au monde,—sa production totale étant d'environ 1.5 million d'onces par année. Ce programme d'émission de pièces d'or, *bullion coins*, pourrait absorber de deux à trois millions d'onces par année, donc, pratiquement doubler la production d'or au Canada. Même si les perspectives d'un tel programme sont très alléchantes, vous conviendrez avec moi que la question de l'approvisionnement en or nécessite de nombreuses consultations, des compromis et des engagements, tant de la part de l'industrie minière que de la part du gouvernement qui détient les réserves d'or du Canada.

Il faut mettre en place des structures de production et de distribution et cela avant que la première pièce ne soit lancée sur le marché. Voilà certaines des questions que mes collaborateurs et moi, nous nous sommes posées, au sujet de ce programme. Nous avons les personnes et les ressources nécessaires et, surtout, nous avons le désir de donner suite à cette idée et de présenter en temps voulu des recommandations concernant sa réalisation et sa rentabilité.

Now, Mr. Chairman, I am at your disposal.

The Chairman: Are you ready for questions? There are two I would like to ask as a beginning. Would you define the term "numismatic coin" for me?

Hon. Mr. Goyer: Yes. Numismatic, as compared to coins manufactured for circulation, are those which have some attraction for collectors, and those which most probably will not be found in circulation but will be kept as a souvenir.

The Chairman: Are they readily identifiable?

Hon. Mr. Goyer: The quality of the coin is totally different. A coin for circulation, of course, is mass produced. With numismatic coins, every piece is checked and has to be carefully handled.

Senator Marchand: There is a difference in the quantity of gold content also. The commemorative coin is 22 karat, I think, and the other one would be one ounce of gold.

Mr. Y. Gariépy, Master of the Mint: If you want to talk about the difference between a bullion coin and a numismatic coin—

The Chairman: That was the next question.

Mr. Gariépy: If the question was the difference between a circulating coin and a numismatic coin, the difference is quality, and the difference also is the way it is distributed to any customer. All circulating coins are distributed to banks, and all numismatic coins are sold directly by the Mint or by dealers all over Canada, the United States, and all over the world. There is a large market in Europe.

The Chairman: Numismatic coins are usually never in circulation.

Mr. Gariépy: No, they are not in circulation because people who are buying them are buying them at a premium and they

[Traduction]

obviously requires much better short and long term planning than before. Even though Canada is the world's third largest gold producer, with a total production of approximately 1.5 million ounces a year, this program for the issue of gold coins, bullion coins, could absorb between two and three million ounces a year, and thus almost double the Canadian gold production. Even if the prospects of such a program are enticing, you will agree with me that the question of the gold supply requires numerous consultations, compromises and agreements, on the part of the mining industries as well as on the part of the government which holds Canada's gold reserves.

It is necessary to set up production and distribution structures even before the first gold piece can be put on the market. These are some of the questions that my colleagues and myself have asked ourselves concerning this program. We have the necessary labour and resources and, more important, we want to follow up on this idea and, when the time comes, submit recommendations concerning its application and profitability.

Je suis maintenant à votre disposition, monsieur le président.

Le président: Êtes-vous prêt à répondre à des questions? J'aimerais d'abord vous en poser deux. Ainsi pourriez-vous me définir l'expression «monnaie de collection»?

L'honorable M. Goyer: Oui. Par rapport à la monnaie fabriquée pour circuler, la monnaie de collection est celle qui intéresse les numismates et qui ne circulera probablement pas, mais sera plutôt conservée comme souvenir.

Le président: Est-elle facilement identifiable?

L'honorable M. Goyer: La qualité de la pièce de monnaie est totalement différente. Une pièce de monnaie destinée à circuler est évidemment fabriquée en grande série. En ce qui concerne la monnaie de collection, chaque pièce est vérifiée et doit être soigneusement manipulée.

Le sénateur Marchand: La teneur en or est également différente. La pièce commémorative est de 22 carats, je pense, tandis que l'autre contiendrait une once d'or.

M. Y. Gariépy, Directeur de la monnaie: Si vous voulez parler de la différence qui existe entre une pièce bullion et une pièce de collection . . .

Le président: C'était la prochaine question.

M. Gariépy: S'il s'agissait de faire la distinction entre une monnaie circulante et une monnaie de collection, la différence se situerait au niveau de la qualité et de la façon dont elle est distribuée à un client. Toutes les monnaies circulantes sont distribuées à des banques et toutes les monnaies de collection sont vendues directement par l'Hotel de la Monnaie ou par des marchands dans tout le Canada, les États-Unis et partout dans le monde. Il y a un marché important en Europe.

Le président: D'ordinaire, les monnaies de collection sont jamais mises en circulation.

M. Gariépy: Non, elles ne circulent pas parce que les acheteurs les achètent à prime et ne sont pas intéressés à les

[Text]

are not interested in putting them back in circulation because they have paid more than the face value of the coin.

The Chairman: How would you relate the values of the numismatic coins and the bullion gold coins in terms of gold content?

Mr. Gariépy: That is unknown yet because we do not know how the bullion coin would be produced. If it is on the basis of a proposal that has been presented by the Mining Association, one bullion gold coin would contain one ounce of gold and would be much larger than the actual numismatic gold coin that we have produced which contains only half an ounce of gold.

The Chairman: That is the gold content. What else is different?

Mr. Gariépy: The size is quite different also.

Senator Marchand: I presume that Senator Desruisseaux will say these commemorative coins are circulating coins because he had some in his safe and they disappeared.

The Chairman: Mr. Minister, I notice the bill deals with gold coins.

Hon. Mr. Goyer: Yes.

The Chairman: What is included in the description of gold coins—both numismatic and bullion gold coins?

Hon. Mr. Goyer: Yes, they could be. The act as prepared would give authority to the Governor in Council to produce both coins. Of course, we are seeking this authority to produce numismatic coins because we have a stable market that would be in its third year.

If you remember, Mr. Chairman, we issued a gold coin first for the Olympics, then last year, to commemorate the Silver Jubilee of Her Majesty the Queen in Canada, and this year would be the third year. Collectors expect that we will come up with a piece this year because we have created this market. If we were to miss one year, of course, it would totally destabilize our market and it would put in jeopardy all the efforts that we have put into the marketing of these coins in the world.

The Chairman: What makes the numismatic coins so attractive to dealers?

Hon. Mr. Goyer: The Canadian one, particularly, because we have a reputation for high quality, and we are reliable. They are attractive and gold is very popular.

The Chairman: They do not bear any marking to indicate dollar value?

Hon. Mr. Goyer: They have a face value of \$100 but they were selling according to the value of gold on the international market. We make a profit out of it. We made how many million dollars last year with our gold coin?

Mr. Gariépy: About \$8.3 million total.

[Traduction]

mettre en circulation pour la simple raison qu'ils les ont payé plus cher que leur valeur nominale.

Le président: Quelle serait la valeur des monnaies de collection et des monnaies d'or en ce qui concerne leur teneur en or?

M. Gariépy: Nous ne le savons pas encore parce que nous ignorons comment les pièces d'or serait fabriquées. Si l'on se fonde sur une proposition présentée par l'Association minière, une pièce d'or contiendrait une once d'or et serait beaucoup plus grosse que la monnaie d'or de collection que nous avons produite et qui ne contient qu'une demie once d'or.

Le président: Il s'agit de la teneur en or. Quelles sont les autres différences?

M. Gariépy: La grosseur diffère également.

Le sénateur Marchand: Je suppose que le sénateur Desruisseaux dira que ces monnaies commémoratives sont des monnaies circulantes parce qu'il en avait dans son coffre-fort et qu'elles ont disparu.

Le président: Monsieur le ministre, je constate que le bill traite des pièces d'or.

L'honorable M. Goyer: Oui.

Le président: Quelles sont les pièces d'or décrites, s'agit-il de pièces de collectionneur et pièces bullion?

L'honorable M. Goyer: Oui, ça pourrait être l'une et l'autre. En vertu du projet de loi actuel le gouverneur en conseil serait habilité à produire ces deux sortes de pièces. En fait nous cherchons à avoir l'autorité de produire des pièces numismatiques car nous disposons d'un marché stable qui en serait à sa troisième année.

Vous vous souviendrez, monsieur le président que nous avons frappé une pièce d'or l'an dernier pour les jeux olympiques, puis pour commémorer le 25^e anniversaire du couronnement de Sa Majesté la Reine au Canada et cette année serait la troisième année. Les collectionneurs s'attendent à ce que nous frappions une pièce cette année puisque nous avons créé ce marché. Si nous sautions une année, le marché en serait bien entendu complètement déstabilisé et cela compromettrait tous les efforts déployés pour commercialiser ces pièces dans le monde.

Le président: Pourquoi les courtiers s'intéressent-ils tant aux pièces numismatiques?

L'honorable M. Goyer: En ce qui concerne les pièces canadiennes la raison en est notre réputation de haute qualité et notre fiabilité. De plus, ces pièces sont très belles et l'or se vend fort bien.

Le président: Elles ne portent aucune indication signalant une valeur en dollar?

L'honorable M. Goyer: Leur valeur nominale est de \$100, mais elles se vendaient au prix de l'or sur le marché international, ce qui nous rapporte un bénéfice. Combien de millions de dollars notre pièce d'or de l'année dernière nous a-t-elle rapportés?

M. Gariépy: Près de \$8.3 millions en tout.

[Text]

The Chairman: The face value, is that in terms of Canadian dollars?

Hon. Mr. Goyer: Yes, it is.

The Chairman: And when you buy the gold in order to produce these coins, do you pay the world price or do you translate that into Canadian dollars?

Hon. Mr. Goyer: We pay the world price.

The Chairman: And the world price is in U.S. dollars, is that right?

Hon. Mr. Goyer: Yes, it is.

The Chairman: So you are paying a premium?

Hon. Mr. Goyer: We are paying a premium, but we include that in our costs, and we get a premium after.

Senator Walker: Will the bullion coin be used as currency when you get it rolling?

Hon. Mr. Goyer: Perhaps the representative from the Department of Finance can explain the gold coin situation. I am really not an expert on that.

Dr. Michael J. Kelly, Director, International Finance Division, Department of Finance: According to the proposal of the Mining Association, the gold bullion coin, as it is called, would have the same legal status as any other coin, so presumably it could circulate. However, its market value would be well above its face value, so because of that difference it would be unlikely to circulate.

Senator Walker: I am just thinking of the difficulty of having bullion coin as currency. Since 1970 gold has gone from \$35 an ounce to, I think, \$177 this morning. I cannot see how it would be any use to you. It is so volatile. It would be impossible to say, "Here is a \$100 bullion piece, exchangeable for \$100 currency." That has not been worked out yet?

Dr. Kelly: No. That is only one of the difficulties that have not been settled.

Senator Walker: It is quite a detail, isn't it? Gold has gone up six times in value.

Senator Marchand: Nobody would be disappointed about that.

Senator McIlraith: Mr. Chairman, the witness is nodding his head, but that does not get into the record. I wonder if he could say yes or no.

The Chairman: Quite a substantial business is done by the banks in gold bars, is that not right?

Mr. Gariépy: Perhaps Dr. Kelly would know that better, because he is closely related to the banks. As far as we ourselves know, we are not dealing with the banks at all for—

The Chairman: I am not suggesting that. What I am asking is this. Is there not a large volume of sales and purchases of gold bars carried on by the banks?

[Traduction]

Le président: La valeur nominale est-elle calculée en dollars canadiens?

L'honorable M. Goyer: Oui, c'est cela.

Le président: Et l'or que vous achetez pour frapper ces pièces, le payez-vous au prix mondial ou le convertissez-vous en dollars canadiens?

L'honorable M. Goyer: Nous payons le prix mondial.

Le président: Et ce prix est fixé en dollars U.S. n'est-ce pas?

L'honorable M. Goyer: Oui, c'est exact.

Le président: Vous payez donc une prime?

L'honorable M. Goyer: Si vous voulez, mais elle se répercute sur nos coûts et nous en fixons une par la suite.

Le sénateur Walker: La pièce «bullion» servira-t-elle de devise une fois frappé?

L'honorable M. Goyer: Le représentant du ministère des Finances pourrait peut-être vous expliquer la situation en ce qui touche les pièces d'or, car je ne suis vraiment pas un expert en la matière.

M. Michael J. Kelly, directeur, Division des finances internationales, ministère des Finances: Selon la proposition de l'Association minière, la pièce d'or «bullion» comme on la nomme, aurait le même statut juridique que toute autre pièce et elle pourrait donc probablement être mise en circulation. Mais sa valeur marchande serait bien supérieure à sa valeur nominale et cet écart rend improbable sa mise en circulation.

Le sénateur Walker: JE pense simplement aux difficultés que présenterait une monnaie de pièce d'or. Depuis 1970, l'once d'or est passée de \$35.00 à \$177 ce matin, me semble-t-il. Je ne vois pas en quoi cela pourrait vous servir, car c'est tellement instable. Il serait par exemple impossible de dire: «Voici une pièce bullion de \$100 échangeable pour \$100 en devise». Ce problème a-t-il été réglé?

M. Kelly: Non. Mais ce n'est là qu'une des difficultés sans solution.

Le sénateur Walker: C'est tout un détail n'est-ce pas? La valeur de l'or a sextuplé.

Le sénateur Marchand: Cela ne décevra personne.

Le sénateur McIlraith: Monsieur le président, le témoin fait un signe de tête, mais cela n'apparaîtra pas dans le compte rendu. Je me demande s'il pourrait répondre par un oui ou un non.

Le président: Une partie assez importante des affaires n'est-elle pas effectuée, par les banques en ce qui concerne les lingots?

M. Gariépy: M. Kelly serait peut-être plus en mesure de répondre à cette question vu qu'il s'y connaît très bien dans les questions bancaires. Quant à nous, nous ne traitons pas avec les banques en ce qui . . .

Le président: Ce n'est pas ce que je veux dire. Je me demande si le volume de ventes et d'achats de lingots d'or par les banques est important?

[Text]

Mr. Kelly: There are such sales. I do not have any figures on volume to know how extensive it is.

The Chairman: Could it be suggested that a bullion coin might find a market as currency because it would be smaller than a gold bar and would have a face value much less than a gold bar?

Dr. Kelly: One of the points the Mining Association made in its presentation is that it would be an attractive investment, just as gold bars are. In fact, they see its major market as being for people who want to invest in gold and want the certification effect of the gold content of a particular coin. That is what makes it an attractive investment for them.

The Chairman: Would the standard of the gold in the bullion coin be the same as or less than the gold in the gold bar?

Hon. Mr. Goyer: The standard is the same, according to the Mining Association standard.

Dr. Kelly: There would be one ounce of pure gold, but there might be other material, depending on the composition of the coin. The selling point would be that it would contain one ounce of pure gold.

The Chairman: In the bullion coin there would be one ounce of gold. There might be other metals mixed in?

Dr. Kelly: Exactly.

The Chairman: The gold bar is pure gold, is it not?

Dr. Kelly: Yes, pure gold.

Senator Desruisseaux: In the making of gold coins for other countries by, for instance, Canada, would there be specified amounts of gold content, or is this variable according to the countries that are having these coins made?

Hon. Mr. Goyer: We would do the same as we have done in last year's program. It is the same gold content for each of the coins issued by the Mint, half an ounce.

Mr. Gariépy: Half an ounce in the Canadian coin. Are you referring to Canadian coins only or gold coins for other countries?

Senator Desruisseaux: I meant gold coins for other countries.

Hon. Mr. Goyer: You were referring to Canadian coins to be sold in other countries, if I understand correctly. Is that your question?

Senator Desruisseaux: Coins for other countries specifying a certain gold content.

Hon. Mr. Goyer: Yes, we take their specifications and manufacture according to those specifications.

Senator Desruisseaux: It may be less?

Hon. Mr. Goyer: It may be less.

[Traduction]

M. Kelly: Je ne dispose d'aucun chiffre à ce sujet.

Le président: Pourrait-on supposer qu'une pièce «bullion» pourrait être vendue en tant que devise, étant plus petite qu'un lingot et ayant une valeur nominale inférieure?

M. Kelly: Un des points qu'a fait ressortir l'Association minière au cours de sa déclaration est qu'il s'agirait d'un investissement tout aussi attrayant que dans le cas d'un lingot. En réalité, le marché intéresserait surtout d'après eux les personnes qui veulent investir sur le marché de l'or et être assurées de la teneur en or d'une pièce particulière. C'est ce qui rend l'investissement attrayant.

Le président: La teneur en or dans la pièce «bullion» serait-elle égale ou inférieure à celle du lingot.

L'honorable M. Goyer: La teneur est la même selon l'étalon de l'Association minière.

M. Kelly: Il y aurait une once d'or pur, mais il pourrait y avoir un autre métal, selon les composantes de la pièce. L'intérêt serait qu'elle contiendrait une once d'or pur.

Le président: Dans la pièce «bullion» il y aurait une once d'or. Pourrait-il s'y trouver d'autres métaux?

M. Kelly: Exactement.

Le président: L'or en barres est pur, n'est-ce pas?

M. Kelly: Oui.

Le sénateur Desruisseaux: Pour ce qui est de la frappe de pièces de monnaie en or pour d'autres pays, effectuée disons, par le Canada, y a-t-il un titre à respecter ou varie-t-il en fonction des pays pour lesquels on frappe les pièces?

L'honorable M. Goyer: Nous allons opérer de la même manière que pour le programme de l'année dernière. Chacune des pièces de monnaie frappées par la Monnaie royale du Canada contient la même teneur en or, c'est-à-dire une demi-once.

M. Gariépy: Une demi-once dans la pièce canadienne. Vous parlez des pièces canadiennes uniquement ou également des pièces en or frappées pour les autres pays?

Le sénateur Desruisseaux: Je parlais des pièces en or pour les autres pays.

L'honorable M. Goyer: Vous parliez des pièces canadiennes qui seront vendues à d'autres pays, si j'ai bien compris? Est-ce là votre question?

Le sénateur Desruisseaux: Les pièces de monnaie destinées à d'autres pays qui exigent une certaine teneur en or.

L'honorable M. Goyer: Oui, nous adoptons leurs spécifications et frappons la monnaie en conséquence.

Le sénateur Desruisseaux. La teneur peut-elle être moindre?

L'honorable M. Goyer: Oui.

[Text]

Senator Walker: How do the other countries use bullion coin in their currency when gold fluctuates so widely sometimes? It is very difficult.

Hon. Mr. Goyer: It is very tricky in South Africa.

Senator Walker: They do it in South Africa?

Dr. Kelly: The major producer of these so-called gold bullion coins is South Africa. Their legal status is rather vague. They do not circulate as coin, although they supposedly have some monetary status. They are in fact produced, and I understand they are sold exclusively outside of South Africa. The main market, as I mentioned, is to appeal to investors, so their monetary role is virtually non-existent.

Senator Walker: To sum it all up, then, as far as this bill is concerned you are really talking to us more about the numismatic coin, and you have not yet ascertained the use of the bullion coin as part of the Canadian currency. As a matter of fact, that is something in the distant future, on which you have only received advice from the Mining Association, is that correct?

Hon. Mr. Goyer: That is correct.

The Chairman: At what stage would you say the negotiations with the mining industry are?

Hon. Mr. Goyer: They are pretty well advanced in terms of collecting the data and the information. We have not yet embarked on the assessment, but the association has been asked to assess the possible sales in the world. I met with them recently and they already have some figures on this. We have also asked the association to look at the production problems and the possible boom and bust. The Mint has looked into the production problems. We have the capacity. As a matter of fact, we have over-capacity, because we have a very modern plant in Winnipeg that can be used for part of the program, and we also have very good employees in Ottawa who are expert in this. Everything is there, except again we have to evaluate the risks. The Minister of Finance is looking into the problem of currency, of course. The players are at work, but in no way can we say at this stage that it should be a "go".

The Chairman: The Mining Association, I take it, does not have a sense of frustration at this time, is that correct?

Hon. Mr. Goyer: That is correct.

The Chairman: The negotiations are going along seriously?

Hon. Mr. Goyer: Very seriously.

Senator Desruisseaux: How is the number of coins to be processed established at the Mint? Suppose you have only 1,000 of a coin which has a high value because of the possibilities of being picked up by a large number of people

[Traduction]

Le sénateur Walker: Comment les autres pays peuvent-ils utiliser des pièces «bullion» dans leur devise quand la valeur de l'or fluctue tellement parfois? C'est très difficile.

L'honorable M. Goyer: Oui c'est une question épineuse en Afrique du Sud.

Le sénateur Walker: Ils le font en Afrique du Sud?

M. Kelly: Oui, le principal producteur de ce qu'on appelle des pièces «bullion» est l'Afrique du Sud. Légalement leur statut est assez vague. Elles ne circulent pas en tant que pièces, bien qu'elles aient censément un certain statut monétaire. En fait, elles sont frappées et vendues exclusivement à l'extérieur de l'Afrique du Sud, si j'ai bien compris. Le principal marché, comme je l'ai mentionné, ce sont les investisseurs, et leur rôle monétaire est donc pratiquement inexistant.

Le sénateur Walker: En résumé, en ce qui concerne ce projet de loi, vous nous parlez davantage de la monnaie de collection, et vous n'avez pas encore déterminé l'usage de la monnaie «bullion» en tant que partie des devises canadiennes. En fait, c'est quelque chose pour l'avenir lointain, et vous n'avez reçu d'avis à ce sujet que de l'Association minière, n'est-ce pas?

L'honorable M. Goyer: C'est exact.

Le président: D'après vous, où en sont rendues les négociations avec l'industrie minière?

L'honorable M. Goyer: Elles sont passablement avancées, sur le plan de la cueillette des données et des renseignements. Nous n'en avons pas encore entrepris l'évaluation, mais on a demandé à l'Association d'évaluer les ventes possibles dans le monde. J'ai rencontré les membres de l'Association récemment, et ils ont déjà des chiffres à cet égard. Nous leur avons également demandé d'examiner les problèmes de production et la prospérité possible. La monnaie royale a examiné les problèmes de production. Nous avons la capacité nécessaire. En fait, nous avons plus que la capacité nécessaire, car nous avons une usine très moderne à Winnipeg, que nous pouvons utiliser pour une partie du programme, et nous avons de très bons employés à Ottawa qui sont spécialistes de la question. Nous possédons tous les éléments, mais nous devons de nouveau évaluer les risques. Le ministre des Finances étudie naturellement le problème de la monnaie. Les spécialistes sont à pied d'œuvre, mais nous ne pouvons pas du tout dire pour le moment que c'est le feu vert.

Le président: L'Association minière du Canada, si j'ai bien compris, n'éprouve pas pour le moment un sentiment de frustration, n'est-ce pas?

L'honorable M. Goyer: C'est exact.

Le président: Les négociations se poursuivent-elles activement?

L'honorable M. Goyer: Très activement.

M. Desruisseaux: Comment établit-on à l'Hôtel de la monnaie le nombre de pièces à traiter? Supposons que nous ayons seulement 1,000 reproductions d'une pièce qui a une très grande valeur, car elle peut intéresser beaucoup de gens.

[Text]

who are interested in that coin, how is the number of a certain coin to be made or circulated established?

Hon. Mr. Goyer: You are speaking now of the numismatic coin?

Senator Desruisseaux: Yes.

Hon. Mr. Goyer: Gold coins? We now have a reading of the market. The Olympic gold coin program is not a good example, of course, because, for other considerations, at that time, people bought those coins. But for the Queen's Jubilee last year, when we decided, for the first time, to market outside of Canada what is looked at as being a purely Canadian gold coin, we opened new markets in Europe and in the United States, and we sold—how many coins altogether?

Mr. Gariépy: Altogether about 180,000 coins in Canada and other countries, and approximately 55,000 of those in Europe.

The Chairman: Are you talking about numismatic coins only?

Mr. Gariépy: Yes.

The Chairman: So I take it you are able to say that there is a market in and outside of Canada, and you know the range of the market for numismatic coins?

Hon. Mr. Goyer: 200,000.

The Chairman: You have not advanced that far on bullion coin?

Hon. Mr. Goyer: That is correct, Mr. Chairman. The figures we have are very preliminary and I would not venture to give you any figures.

The Chairman: You might produce the bullion coin and have difficulty in selling it.

Hon. Mr. Goyer: Of course, some people say it is the right time to invade the market. If only for political reasons, for example, some people would prefer to buy a Canadian coin rather than a South African one. It is a matter of choice. We are told that in the United States, for example, the Canadian bullion coin would be most welcome. As a matter of fact, there is a proposal in the U.S. House of Representatives for such a bullion coin, but the process is more complicated there and the chance of success in that proposal is very limited. Therefore, the time to hit the market is now.

The Chairman: A bullion coin could well be looked on as an investment.

Hon. Mr. Goyer: It is purely an investment. As a matter of fact, a bullion coin is mass produced. There is no need for niceties, as is the case for the gold coin we proposed, the numismatic one. People are buying it purely for investment, or some of them are buying it for the kick of it, to be able to say, "I have such a coin at home."

The Chairman: I suppose the value from time to time, in the shifting gold market, is reflected in the premium.

[Traduction]

Comment établit-on le nombre de reproductions d'une pièce donnée?

L'honorable M. Goyer: Vous parlez maintenant de la pièce de collection?

Le sénateur Desruisseaux: Oui.

L'honorable M. Goyer: Des pièces d'or? Nous avons maintenant le relevé du marché. Les pièces olympiques ne constituent naturellement pas un bon exemple, car les gens ont acheté ces pièces surtout au moment des Jeux. Mais en ce qui concerne la commémoration des 25 ans de règne de la Reine l'année dernière, nous avons décidé pour la première fois de lancer sur le marché étranger une pièce d'or purement canadienne; nous avons créé de nouveaux débouchés en Europe et aux États-Unis, et nous avons vendu combien de pièces en tout?

M. Gariépy: En tout, environ 180,000 pièces au Canada et dans d'autres pays, et 55,000 en Europe.

Le président: Vous parlez uniquement des pièces de collection, n'est-ce pas?

M. Gariépy: Oui.

Le président: Si je comprends bien alors, vous pouvez dire qu'il existe un marché au Canada et à l'étranger et que vous connaissez le marché des pièces de collection?

L'honorable M. Goyer: 200,000 pièces.

Le président: Les chiffres ne sont pas aussi élevés pour les pièces «bullion», n'est-ce pas?

L'honorable M. Goyer: C'est exact, monsieur le président. Les chiffres que nous possédons sont très provisoires et je ne tiens pas à vous les communiquer.

Le président: Il se peut que vous produisiez des pièces «bullion» et que vous ayez de la difficulté à les vendre.

L'honorable M. Goyer: Bien sûr, certains disent que c'est maintenant le moment d'envahir le marché si c'est pour des raisons politiques, par exemple; et il y a des gens qui préfèrent acheter une pièce canadienne qu'une pièce sud-africaine. C'est une question de préférence. On nous a dit qu'aux États-Unis, par exemple, la pièce «bullion» canadienne est très recherchée. En fait, il y a eu à la Chambre des représentants des États-Unis une proposition en faveur de la pièce en question mais les formalités sont très compliquées là-bas et il y a très peu de chances que la proposition soit acceptée. Il est donc maintenant temps de se lancer sur le marché.

Le président: On peut très bien considérer les pièces «bullion» comme un investissement.

L'honorable M. Goyer: Il s'agit strictement d'un investissement. Et d'ailleurs, les pièces d'or sont fabriquées en série. Les fioritures ne sont pas nécessaires, comme dans le cas des pièces numismatiques que nous avons proposées. Le public les considère strictement comme un investissement et certains les achètent même un peu par snobisme, simplement pour pouvoir dire: «J'ai telle ou telle pièce à la maison.»

Le président: Je suppose que, de temps à autre, la valeur sur le marché de l'or, constamment en mouvement, est reflétée dans la prime.

[Text]

Hon. Mr. Goyer: Exactly. If we want to be successful, we have to be competitive; which means that our mark-up has to be much less than that of the numismatic coin. We have already entertained some discussions with the mining industry and we are ready to go for a very small profit; but, again, it is mass production and the return would be quite interesting.

The Chairman: You would have to revise upwards your figures with respect to creating jobs if you went into the making of bullion coins?

Hon. Mr. Goyer: That would have drastic consequences.

The Chairman: Well, "drastic" is an overpowering word, but it does not give much information.

Hon. Mr. Goyer: Mr. Chairman, again the preliminary figures that we had from the association are so striking that I resist the temptation to divulge them; but if they were right, I would say it would have drastic consequences.

Senator McIlraith: You mean "drastic" because it is so large?

Hon. Mr. Goyer: Because it is so large—substantial.

Senator Roblin: First, I should like to say that the Royal Canadian Mint makes beautiful numismatic coins, and I think they deserve much credit for the high standard they set. They are certainly a work of art. My concern is directed more specifically to bullion coinage. I am particularly interested in finding out what advantage the mining industry thinks it will have if the bullion system is adopted. As I understand the bullion system, you are really striking coins that might be described as having a "store" value. It will probably trade but it will not circulate in the sense of a \$1 bill. It will trade because it is a piece of gold. From time to time its price will vary as the price of gold varies, but the content will be the same. It will be one ounce, let us say. It will appeal to people who want to speculate or are seeking a "store" value. I take it the main thrust of the Canadian coin would be, as the minister said, to displace the South African and give people another type of gold ounce to buy. Is there a factor in connection with bullion which has to do with its transfer across international boundaries, as opposed to gold bar? Gold bar is subject to taxation, and coin, if properly arranged, is transferred tax free over international boundaries, particularly the United States, which gives it that market we are talking about.

What I come down to is the fact that one million and a half ounces of gold are produced in the country and the possible consumption for bullion coin would probably be double that. One would think that would double the output of gold from Canadian mines; but that is part of the argument that puzzles me. If gold is worth \$177 per ounce today, and that price is only sufficient, let us say, to call for one million and a half

[Traduction]

L'honorable M. Goyer: Exactement. Si nous voulons réussir, nous devons faire concurrence aux autres; cela veut donc dire que nous ne pouvons pas hausser nos prix autant que pour les pièces numismatiques. Nous avons déjà discuté avec l'industrie minière et nous sommes disposés à ne tirer que des profits minimes; mais comme il s'agit de production en série, les recettes pourraient quand même être assez intéressantes.

Le président: Vous faudra-t-il augmenter vos prévisions quant au nombre d'emplois créés, si vous vous lancez dans le marché des pièces d'or?

L'honorable M. Goyer: Cela pourrait avoir des conséquences énormes.

Le président: «Énormes» est un bien grand mot, mais qui n'est pas très révélateur.

L'honorable M. Goyer: Monsieur le président, une fois de plus les chiffres préliminaires que nous fournit l'Association sont si impressionnants que je résiste à la tentation de les divulguer; mais s'ils étaient exacts, je crois qu'ils pourraient avoir des conséquences énormes.

Le sénateur McIlraith: Vous dites «énormes» parce que ces chiffres sont très élevés?

L'honorable M. Goyer: C'est exact, ces chiffres sont tellement importants.

Le sénateur Roblin: D'abord, je dois dire que la Monnaie royale canadienne fabrique de très belles pièces numismatiques et je crois que sa réputation n'est plus à faire si l'on considère ses normes rigoureuses de fabrication. Ces pièces sont certainement des œuvres d'art. Mais ce qui me préoccupe plus particulièrement, ce sont les pièces «bullion». J'aimerais savoir précisément quels avantages l'industrie minière pense retirer si le système de «bullion» est adopté. De la façon dont je le comprends, on frappe effectivement des pièces de monnaie pouvant avoir une valeur marchande. Cette monnaie sera probablement échangée, mais elle ne circulera pas comme des billets de \$1. On en fera l'échange parce que ce sont des pièces d'or. La valeur de cette monnaie variera de temps à autre tout comme le prix de l'or mais sa teneur poids sera toujours la même. Ce seront des pièces d'une once, par exemple. Les gens qui achèteront cette monnaie seront ceux qui veulent spéculer ou encore qui cherchent à obtenir une valeur marchande. Je crois que la principale raison de frapper des pièces de monnaie canadienne est, comme l'a dit le ministre, d'écarter l'Afrique du Sud du marché et d'offrir une once d'or sous une autre forme. En ce qui concerne le «bullion» est-ce une question de franchissement des frontières internationales par opposition au lingot d'or? Le lingot d'or est impossible et la pièce de monnaie, si les dispositions voulues sont prises, peut franchir sans taxe les frontières internationales, en particulier elles des États-Unis, marché dont nous discutons.

Ce à quoi je veux en venir, c'est que l'on produira un million et demi d'onces d'or au Canada et que les possibilités d'achat de pièces «bullion» seront probablement le double. On serait porté à croire que la production d'or dans les mines canadiennes pourrait s'en trouver doublée, mais c'est là ce qui n'étonne. Si l'or vaut \$177 l'once aujourd'hui, et ce prix suffit tout juste, par exemple, pour extraire un million et demi d'onces d'or des

[Text]

ounces from the Canadian mining system, the fact that the Canadian Mint wants more gold will not, I suggest, necessarily increase the price above \$177 to call for a bigger supply, because the price of gold is set by factors that are international in character. How does the mining industry figure that the coining of, say, 3 million ounces of bullion coin will improve their position and produce more gold and keep them busier? Can someone explain that part to me? I have been unable to reason it out for myself.

Dr. Kelly: If I may, Mr. Chairman, your analysis is quite correct, Senator Roblin. In fact, the Mining Association is of the view that this program will lead to a net increase in the worldwide demand for gold, and that is what will bring up the price. If that does not happen, of course, the world price will not increase and there will be no net benefit to the mining industry in Canada. But they are counting on this leading to such an increase in worldwide demand, and thereby raising the worldwide price, and therefore providing a profit for the Canadian mining industry.

Senator Roblin: Has the government a view on the probabilities here? Are they right or not?

Hon. Mr. Goyer: This is a matter of concern to us. Before giving any approval, we would like to assess the situation in depth. At this stage I cannot give an answer.

Senator Roblin: If you had a stock of gold coins left over because the market was not satisfactory to you, because you paid too much for them in the first place and the price went down, would the Bank of Canada allow you to put them in their vaults, such as gold bars? What would happen?

Hon. Mr. Goyer: I imagine the Minister of Finance would not be very happy at the situation. My only answer, to correct the situation, would be to say that this gold can be used for the numismatic coinage, which is a slower process than with the bullion coin.

Senator Desruisseaux: What is the average profit, percentage-wise, that you make when you make coins?

Hon. Mr. Goyer: Numismatic coins?

Senator Desruisseaux: Yes.

Hon. Mr. Goyer: Very substantial. What is the rate of return, Mr. Gariépy?

Mr. Gariépy: On the 1977 Queen's Jubilee coin we had established that the breaking point to start making a profit was, I think, around 62,000 or 63,000 coins. Starting from that, we could have a profit that would go from zero profit up to about, I think, 17 or 18 per cent. I do not have all the details here, but I think the profit margin on the 1977 coins, due to the fact that we sold about 180,000, was in the range of 15 per cent.

Senator Marchand: On \$24 million?

[Traduction]

mines canadiennes, même si la Monnaie royale canadienne a besoin de plus d'or, cela, je pense, ne fera pas nécessairement monter le cours au-dessus de \$177 pour que la demande augmente parce que le prix de l'or est établi en fonction du marché international. En quoi l'industrie minière pense-t-elle que la frappe de 3 millions d'onces de pièces «bullion» améliorera sa situation, lui permettra de produire plus d'or et d'être plus active? Quelqu'un peut-il m'expliquer cela? Je n'arrive pas à comprendre.

M. Kelly: Si vous permettez, monsieur le président, je dois dire que l'analyse de monsieur le sénateur Roblin est tout à fait exacte. En fait, l'Association minière estime que ce programme amènera un accroissement net de la demande mondiale d'or et c'est cela qui permettra d'en faire grimper le prix. Bien entendu, si cela ne se produit pas, le prix mondial n'augmentera pas et l'industrie minière du Canada ne réalisera pas de bénéfices nets. Toutefois, l'Association espère que cela entraînera un accroissement de la demande mondiale, d'où une augmentation des prix à l'échelle mondiale et par conséquent un bénéfice pour l'industrie minière canadienne.

Le sénateur Roblin: Le gouvernement a-t-il une opinion sur ces probabilités? L'Association a-t-elle raison ou non?

L'honorable M. Goyer: Cette question nous préoccupe. Avant de consentir une approbation, nous aimerions évaluer la situation en profondeur. A ce stade, je ne peux pas donner une réponse.

Le sénateur Roblin: S'il vous restait un stock de pièces d'or, du fait que vous n'auriez pas été satisfait du marché, parce qu'au départ vous les auriez payées trop cher et que les prix auraient baissé, la banque du Canada vous autoriserait-elle à les placer dans ses coffres, comme des lingots? Que se produirait-il?

L'honorable M. Goyer: J'imagine que le ministre des Finances ne serait pas très satisfait de la situation. Pour corriger cette dernière, ma seule réponse consisterait à dire que cet or peut être utilisé pour la frappe de monnaie numismatique; mais c'est un processus plus lent que pour les pièces «bullion».

Le sénateur Desruisseaux: Quel est le bénéfice moyen, quant au pourcentage, que vous réalisez lorsque vous fabriquez des pièces?

L'honorable M. Goyer: Des pièces numismatiques?

Le sénateur Desruisseaux: Oui.

L'honorable M. Goyer: Il est très intéressant. Quel est le taux de bénéfice, monsieur Gariépy?

M. Gariépy: Pour la pièce du 25^e anniversaire du couronnement de la Reine, frappée en 1977, nous avons calculé que la limite pour commencer à réaliser un bénéfice se situait, je crois, aux environs de 62,000 ou de 63,000 pièces. A partir de là, nous pouvions réaliser un bénéfice s'échelonnant de 0 à 17 ou 18%, je pense. Je ne possède pas tous les détails ici, mais je crois que la marge de profits pour les pièces de 1977 se chiffrait approximativement à 15% par suite du fait que nous en avons vendu environ 180,000.

Le sénateur Marchand: Sur \$24 millions.

[Text]

Mr. Gariépy: On \$25 million.

Senator Roblin: What is the tax advantage in the international trade of a bullion coin as opposed to a gold bar, say with respect to the United States, who are our biggest customers, I suppose?

Hon. Mr. Goyer: Bullion coin does have an advantage in that it is tax free. You can circulate it as a normal coin.

Mr. Kelly: I am not sure that gold bars, as such, are subject to tax. It is gold that is manufactured that is subject to an American tariff, which I believe is 17 or 17½ per cent; so the gold bullion coin is seen as a substitute for the type of medallion you often see advertised, or for the various kinds of gold manufactures of a commemorative nature. Monetary coins are not subject to such a tax, but other gold manufactures are.

Senator Roblin: When you strike bullion coins there is no value for scarcity or art, the way there is in the numismatic market, is there?

Mr. Gariépy: The percentage that is usually recognized as being pretty well the maximum that you can add to the price of gold when you strike a bullion coin is about 3 per cent of the value of the gold. If your costs are more than that you are not competitive any more, and people will not be interested in buying, because your costs will be higher than the other gold coins produced by other countries. For instance, the largest sellers are South Africa. Their mark-up is about 3 per cent. But this does not include the marketing costs of whoever in the world is involved in selling the coins directly to the customers. This is purely the production and financing costs.

Senator Buckwold: I have heard complaints about the gold coins issued during the Olympics. The value of this coin is less now than it was when issued, although this is not a bullion coin but a commemorative coin. It is being sold now, however, for less money than was the case when it was issued a couple of years ago. Could you explain to me the Olympic program, and this whole promotion of Olympic coins? It seems to have created in the minds of some people some disrespect for the issuing of coins.

Hon. Mr. Goyer: It is difficult for us to comment on this, because the Mint was not responsible for the program. As a matter of fact, it was the Postmaster General who was responsible for the marketing program. We do have some intelligence concerning what took place, however. I do not know if the Master of the Mint is in a position to comment on that.

Mr. Gariépy: Well, we know that last year, for instance, when we were offering our gold coins at \$140, containing half an ounce of gold, in December the value of gold reached close to \$200 Canadian per ounce, and since we have half an ounce of gold in the coins, that means that at that time the value of the gold in those coins was about \$100. When we sold our

[Traduction]

M. Gariépy: Sur \$25 millions.

Le sénateur Roblin: Dans le commerce international, quels sont les avantages fiscaux des pièces «bullion» par opposition aux lingots, disons en ce qui concerne les États-Unis qui sont, je suppose, notre plus gros client?

L'honorable M. Goyer: La pièce «bullion» présente l'avantage de ne pas être assujettie à l'impôt. On peut la mettre en circulation en tant que pièce ordinaire.

M. Kelly: Je ne suis pas certain que les lingots d'or, en tant que tels, soient assujettis à une taxe. C'est l'or qui est ouvré qui est assujetti aux États-Unis à un droit de l'ordre, je crois, de 17 ou 17½%. Il en résulte que la pièce d'or «bullion» est considérée comme un substitut au type de médaillon pour lequel on voit souvent des réclames ou pour des diverses pièces en or de nature commémorative. Les pièces de monnaie courante ne sont pas assujetties à cette taxe, mais les autres pièces en or le sont.

Le sénateur Roblin: Lorsque vous frappez des pièces bullion, ces pièces n'ont pas de valeur supplémentaire, du fait de leur rareté ou de leur qualité artistique, cela se produit sur le marché numismatique, n'est-ce pas?

M. Gariépy: Le pourcentage généralement reconnu comme étant le maximum qu'on puisse ajouter au prix de l'or, lorsqu'on frappe des pièces bullion, est d'environ 3 p.100 de la valeur de l'or. Si vos prix de revient sont supérieurs à cela, vous n'êtes plus concurrentiels et les gens ne seront pas intéressés par vos pièces, car vos coûts seront supérieurs à ceux des autres pièces d'or produites à l'étranger. Par exemple, le plus grand vendeur est l'Afrique du Sud. Sa marge est d'environ 3 p. 100, mais ce pourcentage ne comprend pas les frais de commercialisation pour tous les revendeurs du monde, qui écoulent les pièces directement auprès de la clientèle. Il s'agit uniquement des frais de production et de financement.

Le sénateur Buckwold: j'ai entendu parler de plaintes à propos des pièces d'or émises à l'occasion des Jeux Olympiques. Leur valeur est inférieure à ce qu'elle était lors de l'émission, bien qu'il ne s'agisse pas de pièces bullion, mais de pièces commémoratives. Actuellement, elles se vendent moins cher que lors de leur émission, il y a deux ans. Pourriez-vous m'expliquer le programme Olympique et le programme de promotion des pièces commémoratives des Jeux Olympiques? Il semble que ce programme ait créé dans les esprits de certains gens une sorte de dédain pour les émissions de nouvelles pièces.

L'honorable M. Goyer: Il nous est difficile d'évoquer cette question, car l'Hôtel des Monnaies n'est pas responsable de ce programme. En réalité c'est le ministre des Postes qui était responsable du programme de commercialisation. Cependant, nous nous sommes entendus sur le déroulement des opérations. M. Gariépy sera peut-être en mesure d'évoquer cette question.

M. Gariépy: L'année dernière, par exemple, lorsque nous propositions pour \$140 des pièces d'or contenant une demie once d'or, la valeur de l'or a atteint près de \$200 l'once, en décembre, et comme il y a une demie once d'or dans chaque pièce, cela signifie qu'à cette époque, la valeur de l'or contenu dans cette pièce était d'environ \$100. Lorsque nous avons

[Text]

coins, we were told that the 22 karat gold coin produced during the Olympics was selling for less than the price that was paid for it during the sale in 1976.

Senator Buckwold: That is the complaint, yes.

Mr. Gariépy: The selling price was over \$150, I think, and last year they sold at less than that. I cannot say much more than that, however.

Senator Buckwold: They were selling for as little as \$142 or \$143, I understand. Does that affect the issuing of new gold coins, or is it a different market?

Mr. Gariépy: I think a lot of people who bought coins during the Olympics are not necessarily coin collectors. They bought them as souvenirs of the Olympics. We think that a large percentage of the people who bought our coins in 1977 for the Queen's Jubilee were coin collectors, and this involved a figure of 180,000 coins as compared to the number sold during the Olympics, when the 22 karat gold coin sold close to 350,000, and the 14 karat gold coin 650,000. So it is not the same market, as you can see. If close to a million coins were sold all over the world, I am pretty sure that it will be practically impossible to sell that large a number of coins for an event like the Queen's Jubilee, or any other important event in Canada in the coming years.

Senator Buckwold: The main marketing thrust of the Olympic coins was the appreciation of their value. The advertisements that were put out gave lists of the Olympics in various places, and what was happening to the various coins and how they had sold. A lot of people were disappointed.

Senator McIlraith: There is one point I would like to clear up about the first part of the bill. There is a limitation period in clause 1 of the bill in terms of which the Governor in Council is only granted the right to authorize the issue up to a certain date, namely, 1981. What is the purpose of that precise limitation date?

Hon. Mr. Goyer: That is the result of an amendment proposed at the committee stage by the opposition. The argument used at that time was to the effect that we would not want Parliament to be deprived of its rights in this regard for a long period of time. We would like to be in a position to assess the program, in order to see whether we should give an extension, or if we should give the authority to the Governor in Council forever. My assessment of the situation is that it is all right for three years, because we hope that in those three years we will be in a position to propose a change to the Mint Act, which is badly in need of amendment, and then we could include that new provision. At that time we would be in a position to report on the success of the program.

Senator McIlraith: So it is really put in to retain parliamentary control over this right?

Hon. Mr. Goyer: Yes.

[Traduction]

venu nos pièces, on nous a dit que les pièces d'or de 22 carats produites à l'occasion des Jeux Olympiques se vendaient à un prix inférieur à celui qui prévalait lors de la vente de 1976.

Le sénateur Buckwold: C'est en effet la plainte qui a été formulée.

M. Gariépy: Le prix de vente de ces pièces dépassait \$150, je crois, et l'an dernier il était inférieur à ce montant. Je ne puis en dire davantage, toutefois.

Le sénateur Buckwold: Le prix de vente de ces pièces a été aussi bas que \$142 ou \$143, je crois. Cette baisse touche-t-elle l'émission de nouvelles pièces d'or, ou s'agit-il d'un marché différent?

M. Gariépy: Je crois qu'un grand nombre des personnes qui ont acheté des pièces pendant les Jeux Olympiques n'étaient pas nécessairement des numismates. Elles les ont achetées en souvenir des jeux. Nous croyons qu'un vaste pourcentage de ceux qui ont acheté nos pièces de monnaie en 1977 pour le 25^e anniversaire du règne de la reine étaient des collectionneurs, et il s'agissait dans ce cas-ci de 180,000 pièces comparativement à ce qui a été vendu pendant les Jeux Olympiques, soit près de 350,000 pièces de 22 carats, et 650,000 pièces de 14 carats. Il ne s'agit donc pas du même marché, comme vous pouvez le constater. Si près d'un million de pièces ont été vendues dans tout le monde, je suis assez certain qu'il sera pratiquement impossible d'en vendre un aussi grand nombre lors d'événements comme le 25^e anniversaire du règne de la reine, ou tout autre événement important au Canada dans les années à venir.

Le sénateur Buckwold: La commercialisation des pièces olympiques était surtout axée sur leur plus-value éventuelle. Les annonces publiées donnaient des listes des Jeux Olympiques à divers endroits; elles indiquaient le prix des diverses pièces et si elles se vendaient bien ou non. Beaucoup ont été déçus.

Le sénateur McIlraith: Il y a un point que j'aimerais éclaircir au sujet de la première partie du bill. Il y a une période limite prévue à l'article 1 du bill en vertu de laquelle le gouverneur en conseil n'a le droit d'autoriser l'émission que jusqu'à une certaine date, soit 1981. Quel est le but de cette limitation?

L'honorable M. Goyer: Elle résulte d'un amendement proposé par l'opposition au stade de l'étude en comité. On a voulu alors ne pas priver trop longtemps le Parlement de ses droits à cet égard. Nous aimerions être en mesure d'évaluer le programme, afin de voir si nous devrions le prolonger, ou bien donner de façon permanente ce pouvoir au gouverneur en conseil. À l'heure actuelle, je crois que c'est parfait pour trois ans, parce que nous espérons que dans ces trois ans nous serons en mesure de proposer un changement à la Loi sur la monnaie qui présente de si graves lacunes, et qu'ensuite nous pourrions inclure cette nouvelle disposition. Nous serions alors en mesure de nous prononcer sur le succès du programme.

Le sénateur McIlraith: Ainsi, cette limite a été insérée pour permettre au Parlement de conserver le contrôle sur ce droit.

L'honorable M. Goyer: Oui.

[Text]

Senator McIlraith: If the subject matter were required to go back to Parliament within the limitation period—and I notice that the limitation period is only applicable to the authorization of the issuance of the gold coins, it is not to the issuance of the gold coins—the authority could be granted near the end of the period to provide for the issuance of coins quite a considerable time into the future, could it not? It is not the issuance of coins that is limited; it is the authorization of the issuance that is limited.

Hon. Mr. Goyer: That is a good point.

Senator McIlraith: Was that point discussed in the other place when the amendment was put forward?

Hon. Mr. Goyer: No, it was not.

Senator McIlraith: That is all. Thank you, Mr. Minister. The limitation is on the authority to issue.

The Chairman: If they are authorized to issue them, they would have to mint them first.

Senator McIlraith: Once the authority is granted before they mint them, then they mint them, and can issue them three years later. You could grant an authorization under this bill a month before the expiry of the period and have those minted and issued two years later. It is not of any concern as far as I am concerned.

The Chairman: You mean, just before 1981 they could over-produce to take care of an extra year?

Senator McIlraith: It is not the production that is limited, it is the authority to produce. Once the authority is granted, they can go ahead producing them. It is an unusual way of putting a limitation on. I am quite content to leave it as it is, but it is unusual. It is not the issuance that is limited. I suspect that is what was sought to be limited.

The Chairman: Perhaps Dr. Kelly can tell us the authority of the Mint to make coins.

Dr. Kelly: I think you would need some legal advice rather than comments from me. I think the honourable senator may be correct. Given the normal procedures that are followed for getting that authority, it seems unlikely that this loophole could be used, but the senator may be right that legally that is open to be used.

The Chairman: Are you searching for the answer, Dr. Kelly?

Dr. Kelly: There is no answer.

The Chairman: I think that is something, Senator McIlraith, that maybe we can take in our stride. There must be inherent the right to make them if you have a right to issue them, and that is the object of a mint, I take it?

Hon. Mr. Goyer: Yes.

[Traduction]

Le sénateur McIlraith: Si le Parlement devait étudier à nouveau l'objet du projet de loi avant la fin de la période prescrite qui, je crois, ne s'applique qu'à l'autorisation d'émettre des pièces d'or et non à l'émission comme telle, le gouverneur général pourrait, vers la fin de cette période, autoriser l'émission de pièces d'or pour de nombreuses années à venir, n'est-ce pas? Ce n'est pas l'émission des pièces qui est restreinte, mais l'autorisation d'en émettre.

L'honorable M. Goyer: Vous soulevez un point intéressant.

Le sénateur McIlraith: A-t-on discuté de cette question à la Chambre des communes lorsque la modification a été présentée?

L'honorable M. Goyer: Non.

Le sénateur McIlraith: C'est tout. Je vous remercie, monsieur le ministre. La restriction s'applique donc à l'autorisation d'émettre des pièces d'or.

Le président: Si l'autorisation d'émettre les pièces d'or est accordée, il faudrait qu'ils les frappent avant.

Le sénateur McIlraith: Si on leur donne l'autorisation avant de frapper les pièces, ils peuvent donc les battre et les mettre sur le marché trois ans plus tard. En vertu du projet de loi on pourrait leur donner cette autorisation un mois avant expiration de la période et faire en sorte que ces pièces d'or soient frappées et mises sur le marché deux ans plus tard. Cela n'a pas beaucoup d'importance d'après moi.

Le président: Vous voulez dire avant 1981, et ils pourraient en produire davantage et gagner ainsi une année?

Le sénateur McIlraith: Ce n'est pas la production qui est limitée, c'est l'autorisation de produire. Lorsque l'autorisation est accordée, on a le feu vert pour produire. C'est une façon peu habituelle d'imposer un plafond. Je suis tout à fait disposé à n'y rien changer, mais ce n'est pas là une pratique inhabituelle. Ce n'est pas l'émission qui est limitée et je crois que c'est ce que l'on a cherché à limiter.

Le président: Peut-être M. Kelly peut-il nous parler des prérogatives de l'Hôtel de la monnaie pour battre les pièces.

M. Kelly: Je pense que vous avez d'avantage besoin d'un avis juridique que de mes commentaires. D'après moi, il se peut que l'honorable sénateur soit dans le vrai. Étant donné les procédures habituelles que l'on suit pour obtenir cette autorisation, il semble peu probable que l'on puisse avoir recours à cet échappatoire, mais il se peut que le sénateur soit dans le vrai à savoir que légalement on puisse y recourir.

Le président: Est-ce que vous essayez de trouver une réponse M. Kelly?

M. Kelly: Il n'y en a pas.

Le président: Je crois, sénateur McIlraith, que c'est quelque chose que nous pouvons faire sans effort. Le droit d'émission doit être inhérent et c'est là la raison pour laquelle on frappe la monnaie n'est-ce pas?

L'honorable M. Goyer: Oui.

[Text]

Senator Buckwold: That means there is no limitation once you have got the authorization; you can continue making them.

Hon. Mr. Goyer: I could foresee an upsurge if we were to use this authority to continue to mint year after year, but, again, we are badly in need of revamping the Royal Canadian Mint Act so we will have to deal with this question then.

Senator Roblin: The clause provides for a six-monthly report to Parliament, and that ought to cover matters like this. In any case, there is not really any need to worry about this because Parliament is going to know.

The Chairman: Are you ready for the question?

Hon. Senators: Yes.

The Chairman: Have I motion to report the bill without amendment?

Hon. Senators: Agreed.

The committee considered other business *in camera*

[Traduction]

Le sénateur Buckwold: Cela signifie qu'il n'y a aucune restriction une fois que vous avez accordé cette autorisation vous pouvez continuer à battre la monnaie.

L'honorable M. Goyer: Je prévois qu'il y aura un gonflement si nous accordons année après année l'autorisation de frapper de la monnaie; une fois de plus il faut bien insister sur le fait qu'il nous faut modifier la Loi sur la Monnaie royale canadienne; donc il va nous falloir examiner cette question à ce moment-là.

Le sénateur Roblin: L'article prévoit la présentation semestrielle d'un rapport au Parlement qui devrait porter sur des questions comme celle-là. En tout cas, il n'y a, à vrai dire, aucun besoin de se préoccuper à ce sujet, car le Parlement sera mis au fait.

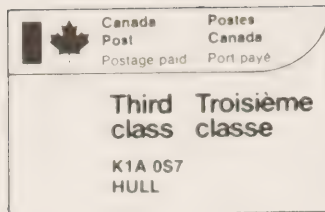
Le président: Êtes-vous prêts à passer aux questions?

Des voix: Oui.

Le président: Est-ce que je fais rapport du projet de loi sans modification?

Des voix: Oui.

Le Comité poursuit ses délibérations à huis clos.



If undelivered, return COVER ONLY to
Printing and Publishing,
Supply and Services Canada,
45 Sacre-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7
En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT
Imprimerie et Édition,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

The Hon. J.-P. Goyer, Minister of Supply and Services and
Receiver General of Canada;

Mr. G. M. Lafrenière, Parliamentary Advisor to the
Minister;

Mr. Y. Gariépy, Master of the Mint;

Dr. Michael Kelly, Director, International Finance Division,
Department of Finance.

L'honorable J.-P. Goyer, ministre des Approvisionnements
et Services Canada et Receveur général du Canada;

M. G. M. Lafrenière, conseiller parlementaire du ministre;

M. Y. Gariépy, directeur général, Monnaie royale
canadienne;

M. Michael Kelly, directeur, Division des finances interna-
tionales, ministère des Finances.



Third Session
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la
trentième législature, 1977-1978

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Banking, Trade and Commerce

Banques et du commerce

Chairman:
The Honourable SALTER A. HAYDEN

Président:
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Tuesday, June 6, 1978
Wednesday, June 7, 1978

Le mardi 6 juin 1978
Le mercredi 7 juin 1978

Issue No. 39

Fascicule n° 39

First Proceedings on:

Budget Resolutions respecting income tax (subject
matter of Bill C-56)

Premier fascicule concernant:

Propositions budgétaires ayant trait à l'impôt sur le
revenu (l'objet du Bill C-56)

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa West)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Hayden	(Colchester)
Hays	Sullivan
	Walker—(19)

**Ex officio members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable sénateur Salter A. Hayden

Vice-président: L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa-Ouest)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Hayden	(Colchester)
Hays	Sullivan
	Walker—(19)

**Membres d'office*

(Quorum 5)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,
May 24, 1978:

Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Hayden, seconded by the Honourable Senator Langlois:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and consider the subject-matter of any bill based on the Budget Resolutions relating to income tax in advance of any such bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 24 mai 1978:

Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Hayden, appuyé par l'honorable sénateur Langlois.

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à examiner la teneur de tout bill émanant des propositions budgétaires ayant trait à l'impôt sur le revenu en anticipation dudit bill présenté au Sénat, ou toute autre question à ce sujet.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JUNE 6, 1978
(55)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2:30 p.m. to consider the following:

Subject-matter of Bill C-56 "An Act to amend the statute law relating to income tax and to authorize payments related to provincial sales tax reductions".

Present: The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Macnaughton (*Deputy Chairman*), Austin, Barrow, Beaubien, Cook, Desruisseaux, Lafond, Laird, McIlraith, Molson and Walker. (12)

Present, not of the Committee: The Honourable Senator Roblin.

In attendance: Mr. C. Albert Poissant and Mr. Thomas S. Gillespie, Advisors to the Committee.

The Committee proceeded to the consideration of the subject-matter of Bill C-56, assisted therein by the members of the advisory staff.

At 4:45 p.m. the Committee adjourned until Wednesday, June 7, 1978, at 9:30 a.m.

WEDNESDAY, JUNE 7, 1978
(56)

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to continue its consideration of Bill C-56.

Present: The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Macnaughton (*Deputy Chairman*), Barrow, Beaubien, Buckwold, Connolly (*Ottawa West*), Cook, Desruisseaux, Flynn, Lafond, Laird, Lang, Molson, Smith (*Colchester*) and Walker. (15)

Present, not of the Committee: The Honourable Senators Bell and Roblin.

In attendance: Mr. Thomas S. Gillespie, Advisor to the Committee.

Witnesses:

Life Underwriters Association of Canada:

Mr. R. L. Kayler, Q.C., Executive Vice-President and General Counsel;

Mr. R. Norris Bowden, Past Chairman of the Board and Chief Executive Officer;

Mr. Ross M. Durant, Member Tax and Legislation Committee.

The Excelsior Life Insurance Company:

Mr. Gordon Farquhar, President;

Mr. Donald F. Duncan, Senior Vice-President and Corporate Actuary;

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 6 JUIN 1978
(55)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 14 h 30 pour entreprendre l'étude de:

La teneur du bill C-56 «Loi modifiant le droit fiscal et autorisant des paiements portant sur les réductions de taxes de vente provinciales».

Présents: Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Macnaughton (*vice-président*), Austin, Barrow, Beaubien, Cook, Desruisseaux, Lafond, Laird, McIlraith, Molson et Walker. (12)

Présent mais ne faisant pas partie du Comité: L'honorable sénateur Roblin.

Aussi présents: MM. C. Albert Poissant et Thomas S. Gillespie, conseillers du Comité.

Le Comité entreprend l'étude de la teneur du bill C-56 avec l'aide des membres du personnel consultatif.

A 16 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'au mercredi 7 juin 1978, à 9 h 30.

LE MERCREDI 7 JUIN 1978
(56)

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour poursuivre son étude du bill C-56.

Présents: Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Macnaughton (*vice-président*), Barrow, Beaubien, Buckwold, Connolly (*Ottawa-Ouest*), Cook, Desruisseaux, Flynn, Lafond, Laird, Lang, Molson, Smith (*Colchester*) et Walker. (15)

Présents mais ne faisant pas partie du Comité: Les honorables sénateurs Bell et Roblin.

Aussi présent: M. Thomas S. Gillespie, conseiller du Comité.

Témoins:

L'association des Assureurs-vie du Canada:

M. R. L. Kayler, C.R., vice-président exécutif et conseiller général;

M. R. Norris Bowden, ancien président du conseil d'administration et administrateur-en-chef;

M. Ross M. Durant, membre, Comité de l'impôt et des questions législatives.

L'Excelsior, compagnie d'assurance-vie:

M. Gordon Farquhar, président;

M. Donald F. Duncan, premier vice-président et actuaire de la Société;

Mr. C. John Stubbs, General Counsel and Secretary.

M. C. John Stubbs, conseiller général et secrétaire.

North American Life Assurance Company:

La compagnie d'assurance-vie North American:

Mr. A. R. McCracken, Senior Vice-President.

M. A. R. McCracken, premier vice-président.

Following the opening statements, the Committee proceeded to the examination of the witnesses assisted therein by Mr. Gillespie.

Après les déclarations préliminaires, le Comité entreprend l'interrogation des témoins avec l'aide de M. Gillespie.

At 12:00 noon the Committee adjourned until 2:30 p.m. this day.

A 12 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 14 h 30.

ATTEST:

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Frank A. Jackson

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, June 6, 1978

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2.30 p.m. to consider the subject matter of Bill C-56, to amend the statute law relating to income tax and to authorize payments related to provincial sales tax reductions.

Senator Salter A. Hayden (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: I call the meeting to order. I should first say thank you to honourable senators for responding over and above and beyond the call of duty. This afternoon is to be an educational session on Bill C-56, the Income Tax Bill. It is not a lengthy bill, but it contains some involved provisions. One deals with the question of the allocation and contributions in relation to sales tax. That is a very important aspect. Perhaps we shall leave that well down the line for consideration until we get the other problems straightened out. In the meantime, it may resolve itself.

I should explain that tomorrow at 9.30 a.m. we shall again be sitting on income tax. We shall have before us three witnesses: the Life Underwriters Association; Excelsior Life; and North American Life Assurance Company. That should not take more than a couple of hours. Tomorrow afternoon at 2.30 we shall begin our study of the bank bill, which we shall continue on Thursday morning. It is quite a lengthy document. However, for those who wish to refresh their memories, our report, which was written over a year ago, is quite detailed and would assist considerably, because they have adopted very substantially our recommendations.

This afternoon we have with us Mr. Albert Poissant, who is well known to honourable senators, as one of our two experts. The other is Mr. Tom Gillespie. We have seen him in other years and I think we have liked the way he has performed. I believe they have sorted out the business of the meeting and its presentation. Mr. Poissant, what is the plan?

Mr. C. Albert Poissant, C. A., Adviser to the Committee: Mr. Chairman, I will be the first to try to give an explanation of the bill. Then Mr. Gillespie will take up the subject of the bill.

The Chairman: We should perhaps tell the members of the committee that the bill does recognize some undertakings that were made even as late as last year when the minister was before us. They have been implemented in the bill in accordance with his undertaking to do so. There is another question that was raised in our report on the White Paper on Taxation—back in 1970, I believe. That matter is also implemented in the present bill. I think it must definitely be the last one. However, we shall come to that in due course and we will point it out. It does show that we can have some degree of faith in undertakings.

Senator Lafond: And patience.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 6 juin 1978

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 14 h 30 pour étudier le bill C-56, modifiant le droit fiscal et autorisant des paiements portant sur les réductions de taxes de vente provinciales.

Le sénateur Salter A. Hayden (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: La séance est ouverte. Je voudrais d'abord remercier les honorables sénateurs pour avoir largement répondu à l'appel du devoir. Cet après-midi nous allons traiter des aspects «éducatifs» du bill C-56, le projet de loi de l'impôt sur le revenu. Il n'est pas long, mais il contient des dispositions compliquées. L'une d'elles traite de la question des paiements compensatoires et des contributions relatives à la taxe de vente. C'est un aspect très important. Nous devrions peut-être le remettre à plus tard, jusqu'à ce que nous ayons réglé les autres problèmes. Entre temps, il va peut-être se régler de lui-même.

Je voudrais préciser que demain matin à 9 h 30 nous allons encore étudier l'impôt sur le revenu. Nous aurons trois témoins: l'Association des assureurs-vie du Canada, Excelsior Life et la North American Life Assurance Company. Cela ne devrait pas durer plus de deux heures. Demain après-midi, à 14 h 30, nous commencerons à étudier le projet de loi sur les banques. Jeudi matin, nous en continuerons l'étude. C'est un document assez long. Toutefois, pour ceux qui veulent se rafraîchir la mémoire, notre rapport, qui a été rédigé il y a plus d'un an, est très détaillé et pourra nous aider considérablement parce que les auteurs ont adopté beaucoup de nos recommandations.

Cet après-midi, nous avons M. Albert Poissant, que les honorables sénateurs connaissent très bien, comme l'un de nos deux experts, l'autre étant M. Tom Gillespie. Nous avons déjà eu affaire à lui antérieurement et nous avons été satisfaits, je crois, de la façon dont il s'est acquitté de sa tâche. Je pense qu'ils ont sérieusement les travaux de la séance et sa présentation. M. Poissant, quel est le programme?

M. C. Albert Poissant, c.a., conseiller du Comité: Monsieur le président, je suis le premier à essayer d'expliquer le projet de loi. Ensuite Tom en abordera le sujet.

Le président: Nous devrions peut-être indiquer aux membres du Comité que le projet de loi reconnaît certains engagements qui ont été pris l'année dernière lorsque le ministre a comparu devant nous. Ils sont mis en œuvre dans ce projet de loi. Il y a une autre question qui a été soulevée dans notre rapport sur le Livre blanc sur la fiscalité, rapport qui remonte à 1970 je crois. Cette question est reprise également dans le présent projet de loi. Je pense que c'est la dernière. Toutefois, nous en parlerons en temps voulu et nous la signalerons. Ce qui montre que nous pouvons avoir un certain degré de confiance dans les engagements pris.

Le sénateur Lafond: Et de la patience.

[Text]

The Chairman: Sometimes, yes.

(At this point the lights failed temporarily).

Mr. Poissant: Honourable senators, at times someone says to me, "Will you be willing to be a speaker or give a lecture?" I always tend to say yes, because it could be nine or ten months away. You might be busy at the time you are asked, but you may not be so busy nine months ahead. One is always willing to have one's name appear on a publication saying that Mr. So-and-So will be the speaker. It is all part of publicity. It is like a love affair. But when you have to deliver the merchandise nine months later, it is not that easy. At such times one would wish that the lights would go off, because one has had all the publicity and all the fun, but does not have to do anything.

Getting back to the budget, we had a meeting this morning with officers from the Department of Finance. Really this is one of the smallest number of budget amendments we could have. I do not know the reason for it, but it is a simple bill. There are hardly any technical amendments in it. As the chairman said, some of the amendments were requested by the committee years ago; some as more recently as last year, and some dating back to the white paper reform. Senators will be surprised to see a fair number of the amendments that were requested. It takes time to implement all the recommendations. However, a recommendation is accepted and finally we see an amendment in the Income Tax Act.

I have prepared a brief summary of some of those matters which were included in the last budget speech. With regard to incentives and research and development in Canada, for each dollar that a company would spend in Canada, it will now cost that company only 20 cents. That would be quite an encouragement to have R&D undertaken in Canada. As you know, we are way behind in that type of incentive in Canada. Certainly in the amendments to the Income Tax Act we will be trying to encourage development to be undertaken in Canada.

The Chairman: Have you the reference?

Mr. Poissant: This is only a summary, Mr. Chairman. We shall deal with the subject in detail later. There are also amendments applicable to registered retirement savings plans. As senators know, there has been a good deal of criticism in the past in that at the completion of a plan one could buy only one thing, which was a life insurance annuity. Some people worried about that. The matter was discussed in committee both last year and the year before, and it was suggested that there should be more flexibility. That will now be achieved with this new bill. A new plan will be created called the "registered retirement income fund". That will be dealt with later on.

With regard to farmers, permission will be given to transfer to farmers' children—at any time and not only at the time of death, free of tax—the tax will be deferred—shares in a family farm corporation or family farm partnership. That is one of the items which the chairman said earlier was sought by this committee in its report on the white paper. I recall Senator Phillips saying there now existed a new way of operating family farms, namely, the family farm corporation. In the past they permitted the transfer of a farm, but not the transfer of

[Traduction]

Le président: Parfois oui.

(À ce moment, les lumières s'éteignant temporairement).

M. Poissant: Honorables sénateurs, parfois on me dit: «Aimeriez-vous prendre la parole ou donner une conférence? J'ai toujours tendance à dire oui, parce que cela peut se passer d'ici 9 ou 10 mois. Il se peut que vous soyez occupé au moment où on vous demande, mais vous ne l'êtes peut-être pas 9 mois avant. On est toujours tenté de voir son nom apparaître sur une publication disant que M. X sera l'orateur. Cela fait partie de la publicité. C'est comme une aventure amoureuse. Mais lorsqu'enfin, au bout de 9 mois, vous devez livrer la marchandise, ce n'est pas si facile. Vous aimeriez bien à ce moment-là que la lumière s'éteigne. Parce qu'on a eu toute la publicité et le plaisir, mais rien à faire.

Pour en revenir au projet de loi, nous avons eu une séance ce matin avec les hauts fonctionnaires du ministère des Finances. C'est vraiment le plus petit nombre de modifications budgétaires que nous puissions avoir. Je n'en connais pas la raison, mais elle doit être assez simple. Il n'y a pratiquement pas de modifications de forme. Comme le président l'a dit, certaines des modifications ont été demandées par le Comité il y a des années, d'autres plus récemment, comme l'année dernière, et d'autres remontent à la réforme du Livre blanc. Les sénateurs seront donc surpris de voir une bonne quantité des modifications qui ont été demandées. Il faut du temps pour appliquer toutes les recommandations. Elles finissent pourtant par être acceptées et un jour, on voit la modification dans la Loi de l'impôt sur le revenu.

J'ai rédigé un bref résumé de certaines des questions qui ont été traitées dans le dernier exposé budgétaire. En ce qui concerne les stimulants et la recherche et le développement au Canada, pour chaque dollar dépensé par une société, il ne lui coûtera que 20 cents. C'est donc un sérieux encouragement à la R et D au Canada. Comme vous le savez, nous sommes très en retard pour ce genre de stimulants et nous essaierons certainement, dans les modifications à la Loi de l'impôt sur le revenu, de favoriser le développement.

Le président: Avez-vous la référence?

M. Poissant: Ce n'est qu'un résumé, monsieur le président. Nous traiterons le sujet en détail plus tard. Il y a également des modifications qui s'appliquent aux régimes enregistrés d'épargne-retraite. Comme vous le savez, ces régimes ont fait l'objet de nombreuses critiques du fait qu'une fois terminés, on ne pouvait acheter qu'une chose: une rente d'assurance-vie. Cela a inquiété certaines personnes. La question a été débattue en comité l'année dernière et l'année d'avant et il a été suggéré d'accorder plus de liberté d'action et plus de souplesse. C'est le but du présent projet de loi. Il s'agit de la «création d'un nouveau régime: fonds enregistré de revenu de retraite». On en parlera plus tard.

Ensuite, en ce qui concerne les cultivateurs, le projet de loi prévoit de leur accorder la permission de transférer à leurs enfants, en tout temps et non pas seulement au moment de leur décès—l'impôt en sera différé—les parts de corporations ou sociétés agricoles familiales. C'est l'un des articles qui, au dire du président, figure dans le rapport du comité sur le Livre blanc. Je me rappelle le sénateur Phillips disant qu'il existait maintenant une nouvelle façon d'exploiter les fermes familiales, à savoir: Les constituer en corporation agricole familiale.

[Text]

the shares that were in lieu of the farm. One will now be permitted to have free transfer of shares of a farm so long as it is the major operation of a limited company. Again, Tom Gillespie will discuss that later this afternoon.

Another limit in the act deals with family law reform. This deals with the provincial legislation which has been enacted to take care of developments in the area of divorce, for example, and division of property between spouses. Before the budget such transactions were deemed to be disposals, but now, if I have to give part of my property to my ex-wife, whereas before I was deemed to have made a disposal, and would therefore be subject to capital gains tax, capital gains tax will now be deferred. This again will be dealt with in detail later.

Loans to shareholders were discussed at length before your committee last year as well. This now affects not only loans made by a corporation to its employees, but also loans made by related corporations to those employees. If I owned company "A", my employees could get loans free of tax for certain purposes such as housing, in order to buy shares or to buy a car, and these loans did not attract tax; but if a related company made a loan to my employees, this would attract tax. That was not the intent of the legislation, so it has been amended to make it flexible so that not only will employees employed by a corporation be able to obtain loans from their employer, but also from corporations related to the employer corporation.

With regard to insurance, this too was debated at length last year, as to two elements. The first was losses carried forward. You will remember that there was an amendment to the act that had some sort of retroactive element in it with regard to losses carried forward. Then there was provision that a loss carried forward could, for tax purposes, be deferred for five years. This was changed again, the thought being that the way such losses were being calculated was not in accordance with the intent of the legislation and therefore the loss would not be permitted to be carried forward. The committee felt that there was some sort of retroactivity in the act in that regard. How there are more amendments, not as regards all aspects, but some of them.

The next thing is interest on loans. There was debate as to whether the interest should be added to the cost base of the policy so that at the time you get the proceeds you are only taxed on the difference. This again, will be covered in detail later.

The deductibility of the interest was a major item in your committee's discussions, Mr. Chairman, and I will read what your report had to say with regard to that, as recently as last year.

Your Committee therefore proposes that Bill C-11 be amended to allow policyholders who borrow for the purposes of earning income from a business or from property a deduction from income of interest payments made by

[Traduction]

Autrefois, le transfert de la ferme était autorisé, mais non pas celui des parts. Il y aura maintenant libre transfert des parts d'une ferme dans la mesure où elle constitue la principale exploitation d'une société limitée. Une fois de plus Tom Gillespie discutera de cela plus tard cet après-midi.

Une autre limite du projet de loi tient à la réforme du droit familial. Elle se rapporte à la législation provinciale mise en vigueur pour traiter des réformes en matière de divorce, par exemple, et de la répartition des biens entre époux. Avant ce projet de loi, ces transactions étaient considérées comme une disposition de biens. Mais à l'heure actuelle si je dois céder une partie de mes biens à mon ex-épouse, alors qu'avant j'étais réputé avoir procédé à une disposition de biens et étais donc soumis à l'impôt sur les gains de capitaux, l'impôt sera différé. Cette question une fois de plus sera traitée en détail plus tard.

La question des prêts accordés aux actionnaires a été également débattue longuement devant votre Comité l'année dernière. Cela touche maintenant non seulement les prêts accordés par une corporation à ses employés, mais encore ceux qui ont été accordés à ces derniers par des corporations connexes. Par exemple, si je possédais une société «A», mes employés pourraient obtenir des prêts non imposables à certaines fins comme le logement, de manière à acheter des parts ou à acheter une voiture. Mais si une société connexe accorde un prêt à mes employés, dans ce cas là, le prêt sera imposable. Comme tel n'était pas le but de la loi, elle a donc été modifiée pour la rendre plus simple, de sorte que les employés d'une corporation pourront obtenir des prêts non seulement auprès de leur employeur, mais encore auprès de corporations connexes à la sienne.

Pour ce qui est de l'assurance, on en a également débattu longuement l'année dernière à propos de deux éléments. Pour le premier, il s'agit des pertes reportées. Vous vous rappellerez sans doute une modification apportée à la loi comportait un élément rétroactif en ce qui concerne les pertes reportées. Ensuite, il y avait une disposition stipulant qu'une perte reportée pouvait, pour fins d'impôt, être reportée pendant cinq ans. Cet élément a été à nouveau changé, l'idée étant que la manière dont ces pertes étaient calculées ne concordait pas à l'intention de la loi et que par conséquent, une perte ne pourrait plus être reportée. Le Comité a estimé que la loi comportait une sorte de rétroactivité à cet égard, et maintenant il y a davantage de modifications sur certains aspects seulement.

Ensuite, nous avons les intérêts sur les prêts. Il était question de savoir si l'intérêt devrait être ajouté au coût de la police d'assurance de sorte qu'au moment où vous en touchez le produit, vous n'êtes imposé que sur la différence. Nous en reparlerons de façon plus détaillée un peu plus tard.

Monsieur le président, votre comité a longuement discuté de la possibilité de déduire les intérêts et je vais lire l'extrait de votre rapport qui date de l'an dernier.

Votre comité propose donc que le paragraphe 14(2) du bill C-11 soit modifié pour permettre aux détenteurs de police, qui empruntent afin de tirer un revenu d'une entreprise ou d'un bien, d'obtenir une déduction fiscale de

[Text]

them and to allow others an increase in the adjusted cost base of their interest in their policies by the amount of interest payments made.

This is this year at your request, and the change is retroactive to last year. Any interest, therefore, payable on a life insurance policy loan, if it is to earn income, will be deductible as an ordinary expense. Interest paid prior to 1978 will be excluded, and interest paid is to be added from the adjusted cost base.

These, in summary, plus other minor technical amendments, are what the bill contains.

One major and very important one, which I left out, is the provincial sales tax deduction contained in the famous clause 30, which we have a slide on, and which we will discuss later on.

Going back to some of the details of the clauses, clause No. 1, which I did not put in my summary here, provides an exemption which is just a technical amendment, in fact. What it amounts to is that if you send one of your employees to a remote place, and he is married and has to occupy a house with his wife, he will get the benefit of the allowance you are giving him; but if the poor guy is not married, even though he has to occupy a house, or a room in a motel, he would not get the benefit of that exemption. This amendment is just to clarify that situation and gives credit to all employees who have to go away in order to perform their duties.

Clauses 2 and 3. This amendment adds one word that was discussed a year ago in one of your reports which suggested that the clause was too restrictive. The question was one of the replacement of property. You did not have a capital gain if you replaced that property with property for the same use. We debated that at the time and decided that the word "same" was too restrictive. They have now added the words "same use or similar use." It is only a technical amendment, but it makes the clause more flexible and more acceptable to business as a whole.

The Chairman: This concerns insurance on property when the property is destroyed. Ordinarily, under the Income Tax Act, you had to bring the payment under that policy into your income.

Mr. Poissant: If you did not replace the property.

The Chairman: If you did not replace the property with property of the same character.

Mr. Poissant: Yes.

The Chairman: Now this adds the words, "or similar".

Mr. Poissant: Yes.

The Chairman: And if it is similar, then you enjoy that right.

Mr. Poissant: Of deferral.

The Chairman: Yes.

Mr. Poissant: You are quite right.

[Traduction]

l'intérêt qu'ils ont versé, et pour permettre à d'autres d'augmenter le prix de base rajusté des intérêts de leur police jusqu'à concurrence des intérêts payés.

Cette année, on a donné suite à votre demande, et la modification s'applique rétroactivement à l'an dernier. Tout intérêt payé sur un prêt sur une police d'assurance-vie, s'il vise à produire un revenu, sera donc déductible au même titre qu'une dépense ordinaire. L'intérêt payé avant 1978 sera exclu, et l'intérêt payé par la suite augmentera le prix de base rajusté.

Bref, le bill contient ces dispositions ainsi que quelques petites modifications de forme.

J'ai omis une disposition très importante, la déduction de la taxe de vente provinciale prévue au célèbre article 30; nous avons une diapositive touchant cet article dont nous discuterons plus tard.

J'aimerais revenir à l'article 1 du bill que je n'ai pas mentionné dans mon résumé puisqu'il prévoit en fait une exemption qui n'est qu'une modification de forme. En somme, si vous envoyez un de vos employés dans un endroit éloigné, qu'il est marié et doit s'installer dans une maison avec son épouse, il profitera de l'allocation que vous lui donnez; mais si par malheur il n'est pas marié, même s'il doit s'installer dans une maison ou une chambre de motel, il ne profitera pas de l'exemption. Cette modification vise à préciser la situation et s'applique à tous les employés qui doivent s'éloigner dans le cadre de leurs fonctions.

Les articles 2 et 3 du bill. Cette modification ajoute à l'article un mot dont vous avez parlé l'an dernier dans un de vos rapports selon lequel le libellé était trop restrictif. Il s'agissait des biens de remplacement. Si ces derniers étaient acquis pour le même usage que les anciens, ils ne constituaient pas un gain en capital. Nous en avons discuté à l'époque et nous avons décidé que le terme «même» était trop restrictif. Nous avons maintenant ajouté les termes «ou un usage semblable». Ce n'est qu'une modification de forme, mais elle rend l'article du bill plus souple et plus acceptable à l'ensemble des entreprises.

Le président: L'article porte sur l'assurance prise sur un bien lorsque ce dernier est détruit. Normalement, en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu, vous deviez inclure le paiement reçu en vertu de la police dans le calcul de votre revenu.

M. Poissant: Si vous ne remplaciez pas le bien.

Le président: Si vous ne le remplaciez pas par un bien semblable.

M. Poissant: Oui.

Le président: Maintenant nous ajoutons les mots «ou semblable».

M. Poissant: Oui.

Le président: Et s'il est semblable, vous pouvez jouir de ce droit.

M. Poissant: De reporter l'impôt.

Le président: Oui.

M. Poissant: Vous avez tout à fait raison.

[Text]

You may notice that I started this presentation with clause No. 1, then went to clauses 2, 3 and 4, and then went to 16, and there will be a number of clauses that will be skipped because they are purely intended to add a word, perhaps, or to clarify the French version which was not properly translated from the English version, and so we are not going to discuss those. In other cases they will be concerned with matters that will be dealt with by Tom Gillespie later on this afternoon.

With regard to loans to employees, as I was saying, the act provides that loans to employees will be taxable if there is no interest payable on them, but there are exceptions to that rule. This was debated at length last year. The exceptions are if the purpose of the loan is to buy a house, if it is to buy fully paid shares of the company, to buy an automobile, or fourthly, if it is the business of the corporation to make loans.

Over and above that, if loans are made to employees which do not bear a reasonable rate of interest, it will be deemed that the interest that should have been charged is a benefit to the employee. This remains the same, except that there has always to be a relationship between the employer and the employee. It was stated that some companies could not make loans to their employees, so they had to go to a subsidiary company that would make loans. Now these loans will be permitted, and will not attract tax, even though the recipient is not an employee of the company making the loan. Now a related company can make loans in order to buy shares, or a home.

Now, charitable donations. This is only, again, a very technical amendment. It concerns amalgamations. In the case of an amalgamation two or three companies form a new company called the new company. Suppose there were a loss carried forward, or there were a charitable donation that could not be deducted by one of the previous companies. You know that the only basis on which such items could not be deducted would be because of the limitation of deductions in terms of which companies are allowed to make donations if they have a profit, up to a maximum of 20 per cent. If they exceed that maximum the excess is brought into the following year. If you cease to operate because there has been a merger, those donations are now permissible and will be deemed to have been made by the new corporation. So donations by the predecessor corporation, upon amalgamation, will be deemed to be made by the new corporation. It is very technical, but it is a very sensible change.

Clause 29 does not say very much either. The Northwest Territories are now being treated as a province. They are not a province for Confederation purposes, but are now going to be treated like any other province in Canada because they have started to levy their own income tax. They cannot therefore be treated separately. The only one left out will be Yukon Territory. That is for 1978 and thereafter. I have one comment on retail sales tax which I will read later on.

I turn now to clause 39. As you introduce amendments to the Income Tax Act, you have to put in all of the amendments

[Traduction]

Vous remarquerez que j'ai commencé cet exposé par l'article 1, puis je suis passé aux articles 2, 3 et 4 et enfin à l'article 16. J'omettrai volontairement plusieurs articles, étant donné qu'ils ne servent, peut-être, qu'à ajouter un mot ou à éclaircir la version française qui n'a pas été bien traduite. Nous n'examinerons donc pas ces articles-là. Les autres que je passerai sous silence seront abordés plus tard par Tom cet après-midi.

En ce qui concerne les prêts consentis à des employés, comme je l'ai déjà dit, la loi stipule que ces prêts seront imposables s'ils ne produisent pas d'intérêt; il y a toutefois des exceptions à cette règle. La question a été longuement débattue l'an dernier. Il y a exception lorsque le prêt sert à payer une maison, à acheter des actions de la société, une voiture ou, s'il s'agit d'une société de prêts.

En outre, si les prêts consentis à des employés ne produisent pas un taux raisonnable d'intérêt, on considérera que l'intérêt qu'il aurait fallu exiger constitue un bénéfice pour l'employé. La situation demeure la même, sauf qu'il doit toujours y avoir un rapport entre employeur et employé. Il a été établi que certaines sociétés ne pouvaient pas consentir des prêts à leurs employés et ceux-ci devaient faire appel pour cela à une filiale. Je tiens à vous dire que ces prêts seront autorisés et seront imposables, même si vous n'êtes pas un employé de la société prêteuse, la société créancière. Or une société connexe peut consentir des prêts pour permettre l'achat par exemple, de parts pour une maison.

Je vais maintenant aborder la question des dons de charité. Je tiens à répéter qu'il s'agit seulement d'une modification de pure forme concernant les fusions. Prenons le cas de la fusion de deux ou de trois sociétés qui en forment une nouvelle. Supposons qu'une perte a été reportée ou qu'il y a eu un don de charité qui n'a pu être déduit par l'une des sociétés antérieures. Vous savez sûrement que le seul cas où les pertes et les dons de charité ne peuvent être déduits pour fins d'impôts, c'est lorsque la limitation des déductions précise que les sociétés ne sont autorisées à faire des dons que lorsqu'elles réalisent des bénéfices, les dons ne devant pas toutefois dépasser 20 p. 100 des bénéfices. Si les dons sont supérieurs à ce montant maximal, l'excédent est reporté à l'exercice suivant. Lorsqu'on cesse d'exploiter une société en raison d'une fusion, ces dons sont maintenant autorisés et considérés comme ayant été accordés par la nouvelle société. Ainsi les dons faits antérieurement à la fusion seront considérés comme ayant été faits par celle-ci. Il s'agit d'un point de forme, mais le changement est très important.

L'article 29 ne donne pas beaucoup de précisions. Les Territoires du Nord-Ouest sont maintenant considérés comme une province. Ils ne le sont pas dans le cadre de la Confédération, mais vont maintenant être traités comme tels parce qu'ils ont commencé à percevoir leur propre impôt sur le revenu. Ils ne peuvent donc pas être traités séparément. Le seul territoire exclu sera le Yukon. Ces dispositions sont supposées s'appliquer à partir de 1978. Je lirai plus tard une observation que j'ai rédigée au sujet de la taxe sur les ventes au détail.

J'aborde maintenant l'article 39 du bill. A mesure que vous apportez des modifications à la Loi de l'impôt sur le revenu,

[Text]

that are consequent to the amendment that you propose to make. If a new registered retirement income fund is paid to the employee, it will be subject to withholding tax; therefore, it is just like salary.

I turn now to clause 40, dealing with section 163. There was a weakness in the Act. If the court decided that you had underestimated your income, you had to pay tax, and you also had to pay a penalty if you were found guilty of underestimating or underdeclaring your income. They had overlooked the fact that they say it is the gross undeclared income, with the result that the definition of gross income did not include capital gains. In the definition of income, gross income is defined. The judge could apply a penalty of 15 or 25 per cent, and, even if you had an undeclared capital gain, he could not impose a penalty on your undeclared capital gain. Now it is going to be taken into the definition amended to include some unreported income—capital gains—in the calculation of penalty which is probably not too important. The tax was payable, but the penalty, according to section 163, did not apply, and it could be a huge capital gain that was undeclared. Only the tax applied, but not the penalty.

I recall that perhaps four or five years ago, Mr. Chairman, there was a debate here as to charitable organizations that were not recognized as such and registered retirement savings plans that were not recognized as such. The taxpayer had no right to appeal. The minister could say, "Well, I do not agree with your application for registration" and that was the end of the matter. Therefore, it was incorporated in the Act, that there should be a right to appeal that refusal of registration. If the minister revoked it because he didn't like your face, there was no right of appeal to that revocation. Now you can appeal that. They made it the same thing for this new type of fund we have now under our income tax, so it simply says the taxpayer has a right of appeal if the minister refuses or revokes the registered retirement income fund. The minister is deemed to have refused the registration if he has not decided within 180 days. You have to give him the limit, and six months is the limit within which he must either refuse or accept the plan. You will notice that this registered retirement income fund is very flexible, and this is very permissible.

I turn now to clause 48 which concerns rental income. This is a purely technical amendment. We want to tax the income where the source is Canadian, and this is pretty well the same the world over because of sovereignty of governments. If a non-resident receives rental income from Canada, he must pay income tax on that because the source is Canadian. If he is taxed in this country, there is a way of getting tax credit so there is no double taxation for the same type of income. There is an amendment here that it be taxed at source. I did say 25 or 15 per cent; however, the Act says 25 per cent at source, but

[Traduction]

vous devez y insérer toutes les ententes qui découlent de la modification que vous proposez d'apporter. Si un employé bénéficie d'un nouveau fonds enregistré de revenu de retraite, il sera soumis au prélèvement d'une taxe, par conséquent, ce sera exactement comme un traitement.

Je passe maintenant à l'article 40 du bill qui traite de l'article 163 de la loi. La loi présentait une faiblesse. Si le tribunal décidait que vous aviez sous-estimé votre revenu, vous étiez tenu de payer un impôt, et vous deviez verser également une amende si vous étiez trouvé coupable d'avoir sous-estimé votre revenu ou d'avoir déclaré un montant inférieur. Il n'avait pas tenu compte du fait qu'il déclare qu'il s'agit du revenu brut non déclaré, et il en résultait que la définition du revenu brut n'incluait pas les gains de capital. La définition de revenu brut figure dans la définition de revenu. Le juge pouvait imposer une pénalité de 15 ou 25 p. 100, et même si vous aviez un gain de capital que vous n'aviez pas déclaré, il ne pouvait pas vous imposer une pénalité sur votre gain de capital que vous n'aviez pas déclaré. Or, dans la définition modifiée on inclura certains revenus non déclarés, gains de capital, dans le calcul du montant de la pénalité qui n'est probablement pas trop important. L'impôt était payable, mais la pénalité, d'après l'article 163 ne s'appliquait pas, et il pourrait s'agir d'un gain de capital élevé qui n'a pas été déclaré. Seul l'impôt est applicable, mais non la pénalité.

Je me souviens d'avoir assisté il y a peut-être quatre ou cinq ans, Monsieur le président, à un débat ici-même au sujet des organismes de bienfaisance qui n'étaient pas reconnus comme tels et des régimes enregistrés d'épargne-retraite qui n'étaient pas non plus reconnus comme tels. Le contribuable n'avait aucun droit d'appel. Le ministre pouvait déclarer: «Je ne souscris pas à votre demande d'enregistrement», et la question était réglée. Par conséquent, il était prévu dans la loi qu'on devrait avoir le droit de faire appel d'un refus d'enregistrement. Si le ministre l'annulait sans raison valable, vous n'aviez pas le droit de faire appel de cette annulation. Maintenant vous pouvez le faire. Une disposition semblable s'applique à ce nouveau genre de fonds qui est assujéti maintenant à notre impôt sur le revenu. Ainsi il est simplement prévu que le contribuable a le droit de faire appel si le ministre refuse ou annule le fonds enregistré de revenu de retraite. Le ministre est réputé avoir refusé l'enregistrement, s'il ne l'a pas fait dans un délai de 180 jours. On doit lui accorder le délai, et six mois est le délai dans lequel il doit refuser ou accepter le régime. Vous remarquerez que ce fonds enregistré de revenu de retraite est très souple, et c'est une chose très admissible.

J'aborde maintenant l'article 48 du bill qui porte sur le revenu provenant de loyers. Il s'agit là encore d'une modification purement technique. Nous voulons imposer le revenu dont la source est canadienne, et c'est presque la même chose que dans la plupart des pays en raison de la souveraineté des gouvernements. Si un non-résident reçoit un revenu découlant d'un loyer perçu au Canada, il doit payer un impôt sur ce revenu parce que la source est canadienne. Si l'impôt lui est imposé au Canada, il a le moyen d'obtenir un dégrèvement, par conséquent il n'y a pas de double imposition pour le même

[Text]

if you have a treaty, it may be reduced to as low as 15 per cent.

I turn now to the subject of property uses by railway companies when the user is a person whose principal business is that of common carrier. This was not in the Act before, so a non-resident could be exempted because it was not included. If it was not a railway company in that time it could avoid tax. Now this is clarified, and it is going to take that into account. There is nothing new here.

If you buy one of these registered retirement income funds, and you happen to go away to live in the south, on any payment after that you will be subject to tax at source. It may be, again, 25 or 15 per cent if you are going to a treaty country, and there may be no tax whatsoever if you are going to the United States, or very little tax. If it is paid to a non-resident, we put in a new plan within the logic of the Act, to make sure everything is protected, and here is the protection if you go non-resident.

There are also amendments for non-residents at times to be deemed to be residents. That is something that is very complicated. I had to deal with that very section with some of my clients at times, and the Act was unclear or there were loopholes. Now you may be a non-resident, but you may be deemed, for tax purposes, to be a resident in Canada and, therefore, if you do (a), (b), (c) or (d) to be deemed to be a Canadian resident, you must act as though you were a resident in Canada. There is an anomaly here, but I have discussed that with the Department of Finance this morning and it may be cleared up.

The registered retirement income fund, again, if it is paid to a non-resident... You will cover that at length, I would say, Tom?

Mr. Thomas S. Gillespie, Adviser to the Committee: Yes.

Mr. Poissant: I will just give another summary here. All benefits to be received upon certain events occurring under a registered retirement income fund will be deemed to be income received by a non-resident and taxed at source. What are those benefits? The benefits are that if the trustee acquires property in excess or below the fair market value, two times that excess of the difference will be considered as income. If you were Canadian, you would be taxed on it. They say, "If you are a non-resident, we will charge you tax at source".

Funds not transferred to spouses at the time of death will also be deemed to be a payment made to the beneficiary, and, therefore, will be taxed in full at that time.

The Chairman: That is if the spouse is not a beneficiary?

Mr. Poissant: That is very true. She could be a partial beneficiary, and regarding the part that does not go to her, there is a rollover there. There will be no tax if it is given to the spouse. If it is not given to the spouse, the amount that is

[Traduction]

genre de revenu. On propose ici qu'il soit imposé à la source. J'ai parlé de 25 ou de 15 p. 100; la loi stipule toutefois 25 p. 100 à la source, mais si vous avez un accord, on peut même aller jusqu'à 15 p. 100.

Je passe maintenant à la question de l'emploi d'une installation par les compagnies de chemins de fer lorsque l'utilisateur est une personne dont l'entreprise principale est celle de voiturier public. Comme la loi n'en parlait pas auparavant, une personne non résidente pouvait être exemptée parce qu'elle n'était pas incluse. S'il ne s'agissait pas d'une société de chemins de fer, elle pouvait éviter l'impôt. Ce point est maintenant éclairci et on en tiendra compte. Il n'y a rien de nouveau ici.

Si vous souscrivez à un de ces fonds enregistrés de revenu de retraite et vous vous retirez finalement dans le sud, sur chaque paiement effectué par la suite on vous imposera à la source. Cela pourra être 25 ou 15 p. 100 si vous vous rendez dans un pays signataire de l'accord; il peut même ne pas y avoir d'imposition si vous vous rendez aux États-Unis ou un impôt très minime. Si ce paiement est effectué à une personne non résidente, nous instaurons un nouveau régime aux termes de la loi afin d'être certain que tout est protégé; il s'agit donc de la protection offerte si vous êtes non-résident.

Il y a également des modifications concernant les personnes non-résidentes alors qu'elles étaient réputées être résidentes. C'est très compliqué. J'ai dû parfois expliquer cet article à certains de mes clients; la loi était obscure et comportait des échappatoires. Vous pouvez maintenant être non-résident mais vous pouvez aux fins d'impôt être réputée, résidente du Canada et par conséquent, si vous répondez à (a), (b), (c) ou (d) afin d'être réputée être un résident du Canada, vous devez agir comme si vous l'étiez. Il y a là une anomalie dont j'ai discuté avec des représentants du ministère des Finances; on pourrait corriger cette situation.

A présent, le fonds enregistré de revenu de retraite s'il est versé à une personne non résidente... Vous en avez parlé assez longuement n'est-ce pas?

M. Thomas S. Gillespie, conseiller du Comité: Oui.

M. Poissant: Je donnerai simplement un autre résumé. Tous les avantages inhérents à un Fonds enregistré de revenu de retraite seront réputés être un revenu perçu par une personne non résidente et imposés à la source. En quoi consiste ces avantages? Par exemple si le fiduciaire acquiert une propriété en deça ou au-dessous de la juste valeur marchande, deux fois le surplus de la différence sera considéré comme un revenu. Si vous étiez Canadien, ce revenu serait frappé d'un impôt. On vous dit: si vous êtes non-résident, on vous imposera à la source.

Les fonds non transférés au conjoint au moment du décès seront également réputés être un versement au bénéficiaire et frappés de l'impôt maximum à ce moment.

Le président: C'est-à-dire si le conjoint n'est pas le bénéficiaire?

M. Poissant: C'est tout à fait exact. Il pourrait être un bénéficiaire partiel. Il n'y aura aucun impôt si le versement est effectué au conjoint. Dans le cas contraire, le montant qui ne lui est pas transféré sera finalement imposé au bénéficiaire.

[Text]

not transferred to her will be taxed in the end to the beneficiary.

Thirdly, cost of unqualified investment and the use of assets as security. The way to avoid tax was not to use the money of the fund, but you would say to the trustee, "Would you mind endorsing this at the bank and I will give the assets of the fund as collateral so I get the benefit indirectly?" If the trustee does that, he uses some of the funds to guarantee your personal loan, you the beneficiary will deem the value of those assets secured and you pay tax in that year. Of course, the non-resident will be taxed at source.

Finally, if the plan is revoked because you have not met all of the conditions of the Act, the minister can put an X on the plan and it is revoked. At that time all of the assets of the fund, at their fair market value, is income. This makes sense because the way you build those funds is, first of all, you have a salary, you reduce your salary tax-wise by putting some funds into a registered retirement savings fund, and you don't pay the tax. There is a new provision that you can transfer those funds to a new fund. They want to make sure that eventually you will get it. Otherwise, in the normal course, in the use of those funds, you would be taxed. That is why these amendments are required. It respects the old philosophy of the Income Tax Act.

The Chairman: They require it as an indirect way of getting benefit?

Mr. Poissant: Yes, you are right. If you get any of those payments or any of those benefits I referred to, (a), (b), (c) or (d), in one of those registered retirement funds payments, and if you are a non-resident, you may elect to be taxed as though you were a resident in Canada; that exists for other plans such as a pension fund. If you want to go and live in Florida for the balance of your life and you feel it would be cheaper for you not to be taxed at source on the pension payment but taxed as though you were a Canadian, you can elect to do that under the present system. Now they have included a new plan. They had to give the same right to the new beneficiaries.

Finally, there is a minor amendment in clause 55. Here I will have exhausted the subject matter with which I am dealing. This deals with the taxation year and is a purely technical amendment. A corporation's taxation year in excess of 365 days, not having a year-end in the particular year, shall have its first taxation year in a particular year. As an example, companies are allowed to have 53 weeks and not 365 days. That is important. A company that incorporates today may go as long as 53 weeks. In my example, a company commencing its operations on January 1, 1978, can decide to have 53 weeks, which is permissible under the legislation. In my example I have the year-end on January 3, 1979, which is more than a calendar year and less than 53 weeks. For income tax

[Traduction]

En troisième lieu, le coût de l'utilisation des placements non-admissibles ou des fiducies et des biens en tant que valeurs. La façon de contourner ce fonds était de ne pas se servir de l'argent de ce fonds mais de dire au fiduciaire: «auriez-vous l'obligeance d'endosser ceci à la banque et je donnerai les valeurs actives du fonds comme garantie subsidiaire de façon à en retirer indirectement des bénéfices.» Si le fiduciaire agit de la sorte, il se sert de certains de vos fonds afin de garantir votre prêt personnel; vous le bénéficiaire jugerez la valeur de ses avoirs comme étant garanti, et vous serez imposés au cours de cette année là. La personne non-résidente sera naturellement, imposée à la source.

Enfin, si le régime est révoqué parce que vous n'avez pas satisfait à toutes les conditions de la loi, le ministre peut alors invalider le régime. A ce moment, tout l'actif du fonds, à sa juste valeur marchande, constitue un revenu. C'est très censé en raison de la façon dont vous constituez ces fonds; vous recevez un salaire dont vous baissez le plafond d'imposition en investissant dans un fonds enregistré d'épargne retraite de façon à ne pas payer d'impôt. Il existe une nouvelle disposition qui vous permet de transférer ces fonds sur un nouveau fonds. Le gouvernement veut s'assurer que vous pourrez en bénéficier en fin de compte. Autrement, vous seriez imposés sur l'utilisation de ces fonds. Voilà la raison pour laquelle ces amendements sont nécessaires. Ils respectent la vieille doctrine de la Loi de l'impôt sur le revenu.

Le président: Est-ce une façon indirecte d'obtenir des prestations?

M. Poissant: Oui, vous avez raison. Si vous obtenez un de ces versements ou une de ces prestations a), b), c) et d) dont j'ai parlé tout à l'heure, dans un de ces fonds enregistrés de revenu de retraite et si vous ne résidez pas au Canada, vous pouvez choisir d'être imposé comme si vous résidiez au Canada. Cette méthode existe pour d'autres régimes tel que les fonds de pension. Si vous voulez aller vivre en Floride pour le restant de votre vie et si vous estimez qu'il serait plus économique de ne pas être imposé à la source sur les versements de votre retraite mais de payer l'impôt comme si vous étiez Canadien, vous pouvez le faire aux termes du régime actuel. Cependant, un nouveau régime a été créé. Le gouvernement doit accorder aux nouveaux prestataires le droit de bénéficier des mêmes droits.

Enfin, l'article 55 comporte un amendement mineur. J'aurai terminé après cet article. Celui-ci traite de l'année d'imposition et il ne s'agit que d'un amendement purement technique. Lorsque l'année d'imposition d'une corporation compte plus de 365 jours et ne se termine donc pas dans une année civile donnée, la première année d'imposition se terminera le dernier jour de l'année civile donnée. L'exercice financier d'une corporation peut, par exemple durer 53 semaines et non pas 365 jours. C'est important. Une société qui se constitue aujourd'hui peut exercer ses activités pendant 53 semaines. Si une société commence, par exemple, à exercer ses activités le 1^{er} janvier 1978, celle-ci peut décider de les poursuivre pendant 53 semaines puisque la loi l'y autorise. La fin de l'année sera le 3

[Text]

purposes it will be deemed to have a year-end on December 31, 1978.

I discussed that this morning with the Department of Finance. I said I accepted the amendment, because there seemed to be an anomaly there. However, I have a problem in reconciling it with what will happen with my second year. If I start my second year on January 4, 1979, and carry it on until January 3, 1980, will I have a taxation year ending in 1979? If my first one is deemed to end in 1978, the problem lies in the words "first taxation year". I do not know why they have inserted the word "first". How about the second, third and fourth years? The idea was that you should have a year-end in every calendar year. However, there is that discrepancy. The department is examining the matter and may suggest some sort of amendment.

Mr. Chairman, that exhausts most of the amendments with which I am to deal, apart from the very minor ones. I have a slide prepared on the retail sales tax. Would you like to discuss that now or later on?

The Chairman: We will do it now.

Mr. Poissant: The big problem, about which everybody has been talking, occurs with clause 30. Under clause 30, the individual of a prescribed province on December 31, 1978—that is important, and I underline it—shall deduct from his tax payable the lesser of \$100 and the tax payable. In other words, this would apply to all taxpayers apart from those in the group consisting of individuals who resided in a province on December 31, 1977, which had no collection agreement. The only province that had no collection agreement on April 10, 1978, was Quebec. The clause says that those individuals shall deduct from the tax payable the lesser of \$85 and the tax payable. In other words, you do not get a greater tax than you normally pay. If a taxpayer paid \$2,000 in taxes he would get \$85, but if he paid only \$66 in tax the total amount for 1977 would be \$66.

We question why there is this difference between \$100 and \$85. One point I did not raise this morning, which I had in mind all along, was that under the present clause it could and will happen that an individual living in Quebec in 1977 will get an \$85 credit, but if he moved to another province during 1978 the province would get a tax credit of \$100 there, because he will be living in, say, Ontario, in 1978. For the same taxpayer there is the possibility of getting two deductions, one in the first province and the other on moving into another province.

Why \$85 and \$100? This has been explained by the Minister of Finance. It is the old dispute between having a general reduction of tax of 3 per cent—and I will not get into all those details—and having selected items. The federal Minister of Finance and the Minister of Finance in Quebec have calculated that if you picked up the selected items on which Quebec

[Traduction]

janvier 1979, date qui constitue plus d'une année civile mais moins de 53 semaines. Aux fins de l'impôt, l'année sera réputée s'être terminée le 31 décembre 1978.

J'ai discuté de cet amendement ce matin avec le ministère des Finances. Je leur ai dit que j'acceptais l'amendement car il semblait y avoir une anomalie. Je me demande toutefois ce qui arrivera pour la deuxième année. Si je commence ma deuxième année le 4 janvier 1979 et l'exerce jusqu'au 3 janvier 1980, mon année d'imposition se terminera-t-elle en 1979? Si ma première année est réputée s'être terminée en 1978, l'expression «première année d'imposition» est fautive. Je ne comprends pas pourquoi le ministère parle de «première». Que dire de la deuxième, de la troisième, et de la quatrième année? L'idée était que l'année devait se terminer à la fin de chaque année civile. Mais cette lacune cependant existe. Le ministère examine le problème à l'heure actuelle et pourrait proposer un amendement.

Monsieur le président, voilà à peu près tous les amendements dont je voulais vous parler, à l'exception des amendements très mineurs. J'ai préparé un tableau sur la taxe de vente au détail. Voulez-vous en discuter maintenant ou plus tard?

Le président: Nous allons en discuter maintenant.

M. Poissant: L'article 30 soulève un problème important dont tout le monde parle. D'après cet article, le particulier qui résidait dans une province prescrite le 31 décembre 1978—c'est important et c'est pourquoi je le souligne—peut déduire de l'impôt une somme égale au moins élevé des montants suivants: \$100 ou l'impôt qu'il serait tenu de payer. En d'autres termes, cet article s'appliquerait à tous les contribuables en dehors des particuliers qui résidaient dans une province le 31 décembre 1977 et qui n'avait pas signé d'accord de recouvrement. La seule province dans cette situation au 10 avril 1978 était le Québec. L'article dit que ces particuliers devront déduire de l'impôt un montant égal au moins élevé des montants suivants: \$85 ou l'impôt qu'ils seraient tenus de payer. En d'autres termes, l'impôt ne sera pas plus élevé que celui qu'un particulier payerait normalement. Si un contribuable payait \$2000 d'impôt, il obtiendrait \$85 et s'il ne payait que \$66 d'impôt il recevrait \$66 pour l'année 1977.

Nous nous demandons pourquoi cette différence entre \$100 et \$85. Une chose que je n'ai pas signalée ce matin, et qui me trottait tout le temps dans la tête, c'est qu'en vertu du présent article, il est possible, et cela se produira sans doute qu'une personne résidant au Québec en 1977 obtienne un crédit de \$85, mais que, si elle déménage dans une autre province en 1978, cette autre province obtienne un crédit fiscal de \$100, parce que la personne habitera par exemple, l'Ontario, en 1978. Le même contribuable a donc la possibilité d'obtenir deux déductions, l'une dans la première province et l'autre dans la province où il a déménagé.

Pourquoi \$85 et \$100? Le ministre des Finances s'est expliqué à ce sujet. Cela résulte de la longue dispute sur la réduction générale sur la taxe de vente de 3 p. 100—et je n'entrerai pas dans tous les détails—et une réduction de la taxe sur certains articles. Le ministre fédéral des Finances et le ministre des Finances du Québec ont calculé que, pour les

[Text]

gives a tax credit there would be a total reduction on those items of \$40 million, so \$40 million represents approximately \$15 per taxpayer in Quebec. This is how you get the difference between \$85 and \$100, because a payment will be made directly to the province of \$40 million, which represents the amount the federal Minister of Finance was willing to give anyway.

The Chairman: The \$15, it would appear, is arrived at by dividing the number of taxpayers in Quebec into \$40 million, whether or not any of those people enjoy the benefit of the sales tax deduction in the province of Quebec.

Mr. Poissant: Regardless, you mean?

The Chairman: Regardless.

Mr. Poissant: I agree. It is a calculation they have arrived at. It is \$40 million. As you say, if you divide it by the number of taxpayers in Quebec, probably 2 million, you arrive at \$15 more or less. It does not mean they will all get the \$15, but at least the government will get a direct cheque for \$40 million. It is the old debate, of which we are all aware, which is more political than anything else, and is very unfortunate.

If the clause were to be passed as drafted, the question arises as to why one is 1978 and another 1977. There are reasons for that. The taxpayer in other provinces does not touch the money at all. It will be merely an entry between Ottawa and the provinces, because Ottawa collects their taxes. However, the province of Quebec collects the tax directly from the residents of Quebec. Therefore, the federal Minister of Finance has said, "I don't know how much of the tax is paid to your province, Mr. Parizeau, but I am willing to give immediately \$85 for everyone who has made a tax return to Ottawa in 1977. I will rebate that immediately. You do whatever you want, unless you have an agreement. If there is no agreement, I have to pay the tax directly to the taxpayer, and it is up to you to raise your tax next year if you want to do so, because you give the sales tax reduction." This is the old debate.

The province of Quebec is now reducing its tax, so it is losing its income because of the reduced sales tax. If the federal government gives \$85 to an individual living in Quebec, the Province of Quebec has to raise its tax by \$85 next year to make up for the loss. This is what we understand is in the process of being examined. I do not know what course you want to take, Mr. Chairman. We are willing to discuss that further. I have other explanations. I do not know what your committee wishes to do about that. I leave it with you.

The Chairman: I thought of saying to the committee that when we get to that section in the bill we can talk about it. I do not think we should intrude on the order of the bill. As to the items you have been talking about, some are more important than others, but they are all important.

[Traduction]

articles précis sur lesquels le Québec accorde un crédit d'impôt, on en arrive à une réduction totale de \$40 millions; ainsi, ces \$40 millions représentent approximativement \$15 par contribuable québécois. C'est de là que provient la différence entre \$85 et \$100 parce qu'il y aura versement direct de \$40 millions à la province, soit la somme que le ministre fédéral des Finances était disposé à accorder de toute façon.

Le président: Il semblerait qu'on en soit arrivé à la somme de \$15 en divisant les \$40 millions par le nombre de contribuables québécois, que ces personnes profitent ou non de la réduction de la taxe de vente dans la province de Québec.

M. Poissant: Que les contribuables en profitent ou non, c'est ce que vous voulez-dire?

Le président: C'est exact.

M. Poissant: Sur ce je suis d'accord. C'est le calcul auquel on en est arrivé, soit \$40 millions. Comme vous le dites, si vous divisez cette somme par le nombre de contribuables québécois, probablement 2 millions, vous obtenez \$15, plus ou moins. Cela ne veut pas dire que tous les contribuables québécois vont obtenir \$15, mais au moins, le gouvernement recevra un chèque de \$40 millions. C'est là toute la question—que nous connaissons tous, et qui est plus politique qu'autre chose—ce qui est très malheureux.

Si l'article est adopté dans sa forme actuelle, alors pourquoi une réduction d'impôt en 1978 et une autre en 1977. Il y a des raisons à cela. Les contribuables des autres provinces ne touchent pas l'argent du tout. Il s'agira simplement d'une écriture entre Ottawa et les provinces parce qu'Ottawa perçoit leurs impôts. Cependant, la province de Québec perçoit l'impôt directement des résidents du Québec. Par conséquent, le ministre fédéral des Finances a dit: «Je ne sais pas quelle proportion de l'impôt est versée à votre province, Monsieur Parizeau, mais je suis disposé à accorder immédiatement \$85 à toute personne qui a produit une déclaration d'impôt fédéral en 1977. Je vais accorder cet abattement fiscal immédiatement. Faites ce que vous voulez, mais nous devons conclure une entente. Dans le cas contraire, je devrai verser l'impôt directement aux contribuables, et ce sera à vous d'augmenter l'impôt l'an prochain, si vous voulez le faire, car c'est vous qui accordez la réduction sur la taxe de ventes.» C'est là toute la question.

La province de Québec réduit actuellement sa taxe de vente et perd ainsi des revenus à cause de cette réduction. Si le gouvernement fédéral donne \$85 à une personne qui habite au Québec, la province de Québec devra augmenter son impôt de \$85 l'an prochain pour compenser cette perte. C'est ce qui est actuellement à l'étude. Je ne sais pas comment vous voulez procéder, monsieur le président. Nous sommes d'accord pour discuter de cette question plus tard. J'ai d'autres explications. Je ne sais pas ce que veut faire votre Comité. Je laisse cette question à votre discrétion.

Le président: Je voulais dire aux membres du comité que nous pourrions en reparler lors de l'étude de cet article du projet de loi. Je crois que nous devrions respecter l'ordre du projet de loi. Pour ce qui est des points que vous avez soulevés, certains sont plus importants que d'autres mais, en fait, ils le sont tous.

[Text]

Mr. Poissant: They are all important.

The Chairman: In due course we will get to this one.

Mr. Poissant: We will get to clause 30.

The Chairman: It comes at clause 30?

Mr. Poissant: Yes.

The Chairman: That is about half way through the bill. Honourable senators, is that agreeable?

Mr. Poissant: Are there any questions on what the amendments are?

The Chairman: Are there any questions on that? Should we go over it once more?

Senator Laird: Should we not hear what Tom Gillespie has to say?

The Chairman: Tom, were you going to touch on that?

Mr. Gillespie: Not really, Mr. Chairman. All I would add to that is that there is Part III of the bill. Do you want to discuss that?

Mr. Poissant: Why don't you come here, Tom, and then you can go over your material and carry on.

Mr. Gillespie: If I may start working from here, I would do so, if I could have some light.

The Chairman: This is Part III of the bill. You have reached clause 65.

Mr. Gillespie: This is authority to the Minister of Finance to pay out of the Consolidated Revenue Fund funds to the provinces. This provision, as we understand it, is designed to give compensation to the provinces to make up any differences that provinces do not get by the transfer of the \$100 in the manner described by Albert Poissant.

If, by the transfer of the \$100 tax, the provinces end up short of the two-thirds of the tax reduction proposed, the payment out of the Consolidated Revenue Fund will make up the difference. Likewise if, by the transfer of the \$100 tax to the provinces, the provinces end up advantaged, they are expected to hand the difference back to the minister.

The Chairman: That is one thing in section 59, that is the one you are talking about. This is an appropriation of money, whereas what you were talking about, Albert, comes under taxation. These are two entirely different approaches.

Taxation, which is definitely within the authority of the federal Parliament, has to be initiated, I take it, by a message from the Governor in Council. An appropriation is a different kind of animal. I am sure Senator McIlraith could explain that quite easily. If not, it is an appropriation of money out of the Consolidated Revenue Fund, and that is usually done by legislation to some extent. I would think that on an appropriation, the question might well be whether you need to have such appropriation, and the legislation providing for it, preceded by a message from the Governor in Council. Have you thought of that Senator McIlraith?

Senator McIlraith: No, I didn't.

[Traduction]

M. Poissant: En effet, ils sont tous importants.

Le président: Nous y reviendrons en temps opportun.

M. Poissant: Nous arrivons à l'article 30.

Le président: A l'article 30?

M. Poissant: Oui.

Le président: Nous en sommes presque au milieu du projet de loi. Honorables sénateurs, cela vous convient-il?

M. Poissant: Y a-t-il des questions concernant les modifications?

Le président: Y a-t-il des questions à ce sujet? Faudra-t-il y revenir une fois de plus?

Le sénateur Laird: Ne devrions-nous pas laisser la parole à Tom Gillespie?

Le président: Tom, alliez-vous aborder cette question?

M. Gillespie: Pas vraiment, monsieur le président. Je voulais simplement vous faire remarquer que le projet de loi comporte une partie III. Voulez-vous en discuter?

M. Poissant: Pourquoi ne vous approchez-vous pas et ne nous livrez-vous pas le contenu de vos documents?

M. Gillespie: J'aimerais bien rester ici pour avoir un peu de lumière.

Le président: Nous en sommes à la partie III du projet de loi, à l'article 65.

M. Gillespie: Cet article traite du pouvoir du ministre des Finances de verser aux provinces certains montants à même le fonds du revenu consolidé. Si nous l'interprétons bien, cette disposition vise à indemniser les provinces quand elles ne peuvent combler les écarts par le transfert du montant de \$100 effectué de la façon décrite par Albert Poissant.

Si, après ce transfert de \$100, les provinces obtiennent moins des deux-tiers de la réduction fiscale proposée, on comble la différence par des montants prélevés à même le fonds du revenu consolidé. De la même façon, si, après transfert du montant de \$100, les provinces sont avantagées, on s'attend qu'elles remboursent la différence au ministre.

Le président: La question est soulevée à l'article 59. Il s'agit d'affectation de crédits alors que ce dont vous parlez, Albert, relève du domaine fiscal. Il s'agit de deux points de vue entièrement différents.

Si je comprends bien, c'est le gouverneur en conseil qui ordonne la levée d'impôts, mais ce domaine relève entièrement de la compétence du Parlement fédéral. L'affectation de crédits est une toute autre notion. Je suis sûr que le sénateur McIlraith pourrait nous fournir facilement des explications. Il s'agit d'une affectation de crédits provenant du fonds du revenu consolidé et cela se fait habituellement par voie législative jusqu'à un certain point. En cas d'affectation de crédit, la question consiste à déterminer si cette affectation de même que la loi qui la prévoit, précédée du message du gouverneur en conseil, sont nécessaires. Avez-vous pensé à cela, sénateur McIlraith?

Le sénateur McIlraith: Non.

[Text]

The Chairman: It is something I just mention at the moment. Apparently there is going to be a trading back and forth, that is, if the provinces other than Quebec end up with an overpayment, the federal authority, as the collector of provincial taxation, I suppose can pay itself the shortage. Is that right, Tom?

Mr. Gillespie: Yes.

The Chairman: At least they would have the money there to take. They would have the money there to do it, and possession, they say, is nine points of the law. But on taxation, that represents a payment to the province and if you have a federal authority collecting money, of course all they do is adjust the accounts and put a plus for that amount to the revenues going to the province. So the two important sections, of course, are clauses 30 and 59 on this point. Something may develop in the next several days. We have been prepared by the papers for something they call a hybrid. What a hybrid is in taxation I do not know. Apparently we throw words around these days and there is no use in guessing. Are there any questions on this point?

I understand that later we will come back and debate what we think our approach may be to this problem. Then we will be thinking of the situation pro and con, of the federal authority and Quebec, I would think—because there is no indication that I know of so far that the other provinces will not take the money—I mean, the Maritime provinces are going to get 100 cents on the dollar in the sales tax relief that they give.

Mr. Gillespie: Yes.

The Chairman: And the other provinces will get 2 per cent and 3 per cent for a period of time. But the federal authority collects that money; so, really, if there is still an impasse, we have to see whether there is any way in which we can resolve it. At least we will have to give it serious consideration. Is that enough at the moment? Are there any further questions? If there are no further questions, I will let you take over, Tom.

Mr. Gillespie: Thank you, Mr. Chairman.

Honourable senators, I would like to go back to clause 6 of the bill, which is found on page 4. It introduces one of the "goodies"—if I may use one of the chairman's expressions—briefly alluded to earlier to Albert Poissant.

Under section 37 of the Income Tax Act as presently enacted, taxpayers can deduct certain current and even capital expenditures made by them on scientific research in Canada. The full deduction is allowed presently for these expenditures.

An additional allowance is being proposed by clause 6, which will allow corporations to deduct an extra 50 per cent of qualified current and capital expenditures on scientific research in Canada. That is at page 4, clause 6, starting at the bottom.

The Chairman: That is the additional allowance for scientific research?

[Traduction]

Le président: J'en fais actuellement mention. Apparemment, une entente sera conclue si les provinces, autres que le Québec, s'en sortait avec un surplus; je suppose que le gouvernement fédéral, en tant que percepteur de l'impôt provincial, pourra payer lui-même la différence. Est-ce exact, Tom?

M. Gillespie: Je l'espère.

Le président: Au moins, il aurait l'argent pour le faire. Et la possession de cet argent est déjà un point primordial. Toutefois, en matière d'imposition, cela représente un versement à la province et si le gouvernement fédéral perçoit les impôts, il n'a évidemment qu'à rajuster les comptes et à ajouter cette somme aux revenus destinés à la province. Ainsi, à cet égard, les articles 30 et 59 sont les plus importants. De nouveau événements se produiront peut-être au cours des prochains jours. Les journaux nous ont déjà préparés à une formule hybride. En fiscalité, j'ignore la signification de cette expression. De nos jours, on invente des mots et il est inutile de tenter d'en connaître la signification. Y a-t-il des questions à ce sujet?

Je crois que nous nous réunirons ultérieurement pour discuter de notre attitude face à cette question. Nous examinerons ensuite les avantages et les inconvénients de cette situation et nous discuterons des pouvoirs du gouvernement fédéral et de ceux du Québec; rien n'indique actuellement que les autres provinces n'accepteront pas cet argent; ainsi, les provinces maritimes accepteraient volontiers la totalité de cette réduction de la taxe de vente.

M. Gillespie: Oui.

Le président: Et les autres provinces obtiendront 2 et 3 p. 100 pour une certaine période. Toutefois, le gouvernement fédéral perçoit cet argent; et, si l'impasse demeure, nous devons chercher un moyen de l'éliminer. Du moins, nous devons étudier cette question en profondeur. Y a-t-il d'autres questions? S'il n'y en a pas, je vous cède la parole, Tom.

M. Gillespie: Merci, monsieur le président.

Honorables sénateurs, j'aimerais me reporter à l'article 6 du bill qui se trouve à la page 4. Il représente une des «bonnes choses», si je peux me permettre d'utiliser une des expressions du président, dont Albert Poissant a fait brièvement allusion plus tôt.

Aux termes de l'article 37 de la Loi de l'impôt sur le revenu, telle qu'elle est en vigueur actuellement, les contribuables peuvent déduire certaines dépenses courantes et en immobilisations faites au Canada pour des recherches scientifiques. La déduction pour la totalité des dépenses est actuellement admissible pour ces dépenses.

L'article 6 propose de permettre aux corporations de déduire une allocation supplémentaire égale à 50 p. 100 des dépenses admissibles courantes et en immobilisations faites au Canada, pour des recherches scientifiques. C'est à la page 4 article 6, en commençant par le bas.

Le président: Il s'agit d'une allocation supplémentaire pour des recherches scientifiques?

[Text]

Mr. Gillespie: Yes. The additional allowance deductible would be the amount by which the scientific research expenditures in a given year would exceed the company's average scientific research expenditure over a previous three-year period. So that, to be entitled to the additional 50 per cent allowance, a given taxpayer is going to have to increase his scientific expenditures accordingly.

The Chairman: But he would have to increase them. It would only be the extent of the excess over the average of the three previous years?

Mr. Gillespie: That is right. On the other hand, if a research property is disposed of, that taxpayer may be subject to recapture in the sense that there may be included in his income a certain amount of that research allowance that was previously deductible.

The Chairman: You mean the extra 50 per cent or all?

Mr. Gillespie: It can be up to the extra 50 per cent, or it can be a lesser amount, depending on the circumstances.

We come now to clause 5(2) at page 3. Mr. Poissant has already alluded to that. That is deduction of interest on policy loans. Heretofore it applied only to policy loans made after March 31, 1977. This amendment proposes that the interest on policy loans is deductible whether the loan was made before or after March 31, 1977.

The Chairman: That is clause 5(2) at the bottom of page 3.

Mr. Gillespie: Yes. We come now to clause 14 at page 16. Under the general rules, any increase in value of a farm accruing at the death of the owner will be included in computing the income of the owner for the year of death. Rollover provisions have been introduced heretofore to allow the rollover of the farm and farm property if the property is passed on to the children or grandchildren of the deceased.

The Chairman: At death.

Mr. Gillespie: At death; and likewise before death, under a similar provision. As Mr. Poissant pointed out, the rollover provisions are being extended to shares of qualifying farm corporations or interests in qualifying farm partnerships. Unknown to me, but as indicated earlier, this was in response to a recommendation made by your committee, Mr. Chairman, some time ago.

Clause 15(1) at page 18 is applicable to some of the rollover provisions of the act. Section 73 of the act allows an *inter vivos* tax-free rollover with respect to property being transferred between spouses. Any realization of capital gains or losses is deferred or postponed until the transferee spouse or spousal trust disposes of the property. The clause extends that treatment not only to transfers to spouses but also to transfers to former spouses after a marriage breakdown has occurred.

Prior to these amendments, with respect to property being transferred from one spouse to another, pursuant to a divorce

[Traduction]

M. Gillespie: Oui. L'allocation supplémentaire déductible serait égale à la fraction des dépenses faites pour des recherches scientifiques, dans l'année donnée, qui est en sus de la moyenne des dépenses faites par la société pour des recherches scientifiques, au cours de la période précédente de trois ans. Donc, pour avoir droit à une allocation supplémentaire de 50 p. 100, le contribuable doit avoir augmenté proportionnellement ses dépenses pour la recherche scientifique.

Le président: Mais il devra les augmenter. Ce sera seulement dans la proportion du montant en sus de la moyenne des dépenses des trois années précédentes?

M. Gillespie: C'est juste. Par contre, si un contribuable vend un immeuble destiné à la recherche, il pourrait avoir droit à la récupération de l'amortissement, en ce sens qu'un certain montant de cette allocation de recherche qui était déductible auparavant peut avoir été inclus dans son revenu.

Le président: Vous voulez dire les 50 pour cent supplémentaires ou le tout?

M. Gillespie: Ce peut-être les 50 p. 100 supplémentaires, ou il peut s'agir d'un montant moindre, suivant le cas.

Nous sommes maintenant à l'article 5(2) à la page 3. M. Poissant a déjà fait allusion à cet article. Il s'agit de la déduction des intérêts versés en raison des prêts sur polices consentis après le 31 mars 1977. Cette modification s'applique à tous les prêts sur polices consentis avant ou après le 31 mars 1977.

Le président: C'est l'article 5(2) au bas de la page 3.

M. Gillespie: Oui. Nous sommes maintenant à l'article 14 à la page 16. En règle générale, toute augmentation de la valeur d'une ferme au moment du décès du propriétaire sera incluse dans le calcul du revenu du propriétaire pour l'année de son décès. On a ajouté ici des dispositions concernant les transactions autorisant le transfert de la ferme et des propriétés de la ferme aux enfants ou aux petits enfants du contribuable décédé.

Le président: Au moment du décès.

M. Gillespie: Au moment du décès; et aussi avant le décès, conformément à des dispositions semblables. Comme M. Poissant l'a souligné, les dispositions concernant les transferts s'étendent aux corporations agricoles admissibles ou aux intérêts dans une société agricole admissible. Je ne suis pas, moi-même, au courant, mais on l'a indiqué plus tôt en réponse à une recommandation faite par votre comité, il y a quelques temps, monsieur le président.

L'article 15(1) à la page 18 s'applique, ici encore, à certaines dispositions de la loi concernant les transferts. Les dispositions de l'article 73 de la loi visent les transferts, exempts d'impôt, de biens entre conjoints, avant le décès. Tout gain ou perte en capital est différé ou remis jusqu'à ce que le conjoint ou la fiducie vende les biens en immobilisation. L'article étend ce traitement, non seulement aux transferts entre conjoints, mais aussi aux transferts entre anciens conjoints après la rupture du mariage.

Avant ces amendements, quand les propriétés étaient transférées d'un conjoint à l'autre par suite du règlement d'un

[Text]

settlement, for example, there was a disposition by the transferee spouse and accordingly he was obliged to report any gain or loss in his income. It is now proposed—

The Chairman: Mr. Gillespie, you said the transferee.

Mr. Gillespie: I meant the transferor. I beg your pardon. The transferor, at the time of disposition, had to report the gain or loss in his income. It is now proposed that in such circumstances the transferee spouse—and it will usually be the wife—will acquire that property at her husband's adjusted cost base. He will be deemed to have disposed of the property at the same value for no gain or loss, and she will only be taxable when she disposes of that property. But she is perhaps caught in a bind, because she will have to include in her income any loss or gain measured from her husband's original cost base. So anyone representing the transferee spouse or the wife should be very careful, when advising his client, to determine, first, what is the cost base of the property being transferred to his client, what is the then fair market value, and advise his client as to the future consequences.

The Chairman: Should not the usual rule apply, which is that the fair market value of the property at the time she acquires it would be measured against the husband's adjusted cost base? What you are saying, in connection with the section, is that you take the husband's adjusted cost base, and you take what she realizes as and when she sells it. What she realizes as and when she sells it may be substantially more than the fair market value at the time she acquires it.

Mr. Gillespie: That is right. But she is taxable on the full gain measured right back from her husband's original adjusted cost base.

Mr. Poissant: Which may be fair or unfair. We suggested some amendments to the Finance officials this morning. We felt that perhaps there should be a right for the transferor to pick up the gain as of the date of transfer. Why? If he has a loss carried forward, if there is a big capital loss in his books with regard to income tax, why should he not take the gain now to offset his loss, and his wife would take the new base, which is the fair market value at the time of transfer? We asked why should there not be an election permissible? If you want to defer the income tax, there is no problem, but it might be to your advantage to take a gain immediately, because you have losses. At the end of every calendar year we recommend to clients at times that if they have losses on shares, they may have a profit on some and they should take it now, as there is then no tax to pay because one offsets the other.

[Traduction]

divorce, par exemple, le conjoint qui transférait la propriété était réputé en avoir disposé et, par conséquent, il était obligé d'inclure dans son revenu tout gain ou toute perte qu'il subissait lors du transfert. Ce bill propose . . .

Le président: M. Gillespie, vous avez parlé du bénéficiaire du transfert.

M. Gillespie: Je m'excuse, je voulais parler de celui qui effectue le transfert. Au moment de la disposition de la propriété, ce dernier devait inclure le gain ou la perte réalisés dans son revenu. Actuellement, on propose que, dans ces circonstances, le conjoint bénéficiaire du transfert—en l'occurrence, normalement l'épouse—acquière la propriété au prix de base rajusté payé initialement par son époux. Ce dernier sera réputé avoir disposé de la propriété au même prix, sans gain ni perte, et le gain ou la perte réalisés par l'épouse ne seront ajoutés à son revenu imposable que lorsqu'elle disposera de la propriété. Peut-être cette disposition sera-t-elle à son désavantage, car elle devra inclure dans son revenu la perte ou le gain qu'elle réalisera à partir du coût initial payé par son époux pour la propriété. Par conséquent, tout représentant du conjoint bénéficiaire ou de l'épouse devrait d'abord, lorsqu'il conseille son client, déterminer quel est le coût initial de la propriété transférée, quelle en est la valeur marchande et l'aviser des conséquences éventuelles de cette évaluation.

Le président: Ne pourrait-on pas appliquer la règle habituelle, à savoir: calculer la valeur marchande de la propriété au moment de son acquisition par l'épouse en fonction du prix de base rajusté payé par l'époux? D'après vous, cet article stipule que le gain est calculé en fonction de la différence entre le prix de base rajusté payé par l'époux et le montant que l'épouse obtient au moment de la vente de la propriété. Ce montant peut être substantiellement plus élevé que la valeur marchande de la propriété au moment de son acquisition.

M. Gillespie: C'est exact. Mais l'excédent réalisé par l'épouse sur le prix de base rajusté, initialement payé par l'époux, est entièrement imposable.

M. Poissant: Cette disposition pourrait être juste ou injuste, selon les cas. Nous avons proposé certains amendements aux fonctionnaires des Finances, ce matin. Nous estimons qu'on devrait peut-être permettre à celui qui effectue le transfert d'absorber le gain à la date du transfert. Pourquoi? Si ce contribuable a déjà reporté une perte, c'est-à-dire si dans ses livres figure une perte élevée en capital aux termes de l'impôt sur le revenu, pourquoi ne pourrait-il pas inscrire ce gain maintenant pour compenser sa perte? Son épouse inscrirait le nouveau prix de base, c'est-à-dire la valeur marchande normale de la propriété au moment du transfert. Nous avons demandé pourquoi ne pourrait-on pas permettre aux intéressés de choisir? Si le contribuable veut différer son impôt sur le revenu, il n'y a pas de problèmes, mais il pourrait être avantageux pour lui d'inscrire le gain immédiatement, étant donné ses pertes. A la fin de chaque année civile, nous recommandons parfois à nos clients qui ont des pertes sur des actions et qui réalisent certains profits sur d'autres, de les inscrire dès maintenant. Ils n'ont alors aucun impôt à payer, leurs pertes annulant leurs gains.

[Text]

The Chairman: I doubt if we will have any witnesses suggesting in anticipation of a change in their status, to get the proposed law adjusted.

Mr. Gillespie: We come now to clause 17(1) on page 24. It will be recalled that in connection with Bill C-11 last year amendments were introduced whereby no dividends could be paid out of pre-1972 surpluses after the end of the current year. There was one exception, which was for tax deferred shares. Certain public companies, one of which is Alcan, have created a class of shares called tax deferred shares, whereby shareholders are entitled to receive dividends only out of pre-1972 surpluses. By amendment to Bill C-11 those shareholders were entitled, in respect of those shares, to continue to receive dividends out of those special surpluses.

Clause 17(1) is a technical amendment which provides that those tax deferred shares will continue to exist notwithstanding that a company such as Alcan enters into an amalgamation with another company.

Clause 18(2). This begins at the bottom of page 24, but is really found at the top of page 25. Under section 84 of the act there are provisions whereby, in the event that a company winds up, where shares are redeemed or cancelled, or where amounts are received by shareholders in excess of the paid-up capital of the shares held by them, the shareholders are deemed to have received a dividend equal to that excess.

This new provision, which is in addition to section 84, applies to the reduction of capital by a public company otherwise than by redemption, acquisition of shares or cancellation of shares, winding up or reorganization of capital. It says that in a reduction of capital proceeding by a public corporation, any amount paid will be a deemed dividend. As practitioners, when we saw this amendment, many of us said, "To what kind of situation can this apply?" The answer was that a few people were planning, in effect, to defer tax on dividends by the following proposition, taking as an example the issuing of a \$100 par value preferred share. Instead of cash dividends being paid on that preferred share, cash would be paid to the shareholders equal to a dividend that would otherwise have been paid. For example, if it were an 8 per cent preferred share, \$8 would be paid to the shareholders not as a dividend but as a reduction of capital. Each year capital would be reduced on that share by the amount of dividend that would have been paid; but because it was a return of capital it was not a dividend, nor was it a deemed dividend, under section 84. Tax would be deferred in this manner until capital had been totally repaid, and then the taxpayer would be fully taxable on the proceeds that he received on the redemption of the shares; but in the meantime he had deferred his tax until all of the dividends, or all of the capital, had been reimbursed to him, and he deferred it until the shares were redeemed. Hence the necessity for this addition to section 84.

[Traduction]

Le président: Je me demande si certains de nos témoins proposeront, en prévision d'un changement de leur statut, un rajustement du projet de loi.

M. Gillespie: Passons maintenant au paragraphe 17(1) à la page 24. Vous vous souviendrez que lors de l'étude du Bill C-11, on avait proposé l'an dernier certains amendements, en vertu desquels aucun dividende ne pouvait être versé à même les surplus antérieurs à 1972, après la fin de l'année en cours. Il y avait une exception, dans le cas des actions à impôt différé. Certaines sociétés publiques, comme l'Alcan, ont institué une catégorie d'actions appelées «actions à impôt différé», sur lesquelles les actionnaires ne peuvent retirer des dividendes que sur les surplus antérieurs à 1972. Par un amendement au Bill C-11, ces actionnaires pouvaient, dans le cas de ces actions, continuer à percevoir des dividendes provenant de ces surplus spéciaux.

Le paragraphe 17(1) constitue un amendement technique qui prévoit que ces actions à impôt différé continueront d'exister même s'il y a fusion entre une société comme l'Alcan et une autre société.

Paragraphe 18(2). Cela commence au bas de la page 24, mais la disposition se trouve en fait en haut de la page 25. Aux termes de l'article 84 de la loi, si une société se met en liquidation, que les actions sont rachetées ou annulées, ou que les actionnaires reçoivent des montants qui dépassent le capital versé des actions qu'ils détiennent, ils ont le droit de recevoir un dividende égal à la somme excédentaire.

Cette nouvelle disposition, qui vient s'ajouter à l'article 84, s'applique dans le cas où une corporation publique réduit son capital autrement que par le rachat, l'acquisition ou l'annulation des actions, qu'il s'agisse de liquidation ou de réorganisation du capital. Aux termes de cette disposition, si une corporation publique réduit le capital, tout montant versé sera considéré comme dividende. Bon nombre de praticiens que nous sommes, lorsque nous avons vu cette modification, se sont demandés dans quel cas cela s'appliquait. La réponse en était que très peu de gens avaient, en effet, l'intention de différer l'impôt sur les dividendes, en prenant comme exemple l'émission d'une action d'une valeur nominale de \$100. Au lieu de toucher des dividendes sur cette action privilégiée, la somme versée aux actionnaires est égale aux dividendes qu'ils auraient autrement reçus. Par exemple, s'il s'agit d'une action privilégiée de 8 p. 100, les actionnaires recevraient \$8 non pas à titre de dividende mais par suite de la réduction de capital. Chaque année, on enlèverait du capital sur cette action le montant du dividende qui aurait été payé; cependant, comme il s'agit des recettes du capital, ce n'est pas, aux termes de l'article 84, un dividende ni un dividende racheté. L'impôt serait différé de cette manière jusqu'à ce que le capital soit entièrement remboursé; le contribuable serait alors entièrement imposable sur les sommes qu'il a touchées par suite du rachat ou de l'annulation des actions. Mais entre-temps, il avait différé son impôt jusqu'à ce que tous les dividendes, ou tout le capital, lui aient été remboursés, et il a différé jusqu'à ce que les actions aient été rachetées. C'est ce qui explique qu'on ait rajouté cette disposition à l'article 84.

[Text]

The Chairman: But the deemed dividend is only in relation to the amount that is a reduction of capital.

Mr. Gillespie: That is right, as proposed by this amendment.

Senator Cook: I do not follow this. If his share is fully redeemed, what has he got left?

Mr. Gillespie: You mean if his capital were all paid back?

Senator Cook: Yes.

Senator Beaubien: He has still got the share.

Mr. Gillespie: There would still be the right to redeem at the par value.

Senator Cook: When you have already had your capital paid back?

Mr. Gillespie: Well, in effect, the capital you were receiving was in lieu of dividends.

Senator Cook: But you were receiving capital.

Mr. Gillespie: The provisions would provide that in any event it would still be redeemable at \$100; so when you redeemed at \$100 you would be fully taxable, but you had deferred it.

Senator Beaubien: In terms of this new amendment, then, this \$8 a year would be taxable.

Mr. Gillespie: Exactly.

Senator Beaubien: Would the shareholder then get a dividend tax credit?

Mr. Gillespie: Yes.

Senator Beaubien: For the \$8?

Mr. Gillespie: Yes.

Senator Beaubien: It would be just like an ordinary dividend.

Mr. Gillespie: Yes. So that is, in effect, plugging a loophole.

The Chairman: But, Tom, if in a number of years in succession you have made a series of payments at so much per year by way of a reduction in capital, so that there is no tax on that amount in that year, then you run out of paid-up capital, and yet the preferred shares are still redeemable, say at \$100, what are they redeemable out of?

Mr. Gillespie: I am not sure what they would be redeemable out of for corporate law purposes, but the tax effect of redemption would be that they would be fully taxable.

The Chairman: Well, it would mean you would not have any more capital, so you would be using income.

Mr. Gillespie: That is right.

The Chairman: So it is perfectly legitimate, then, to say that if it has an income character it should be taxable at that time.

Mr. Gillespie: Oh, absolutely; but it was being proposed, I think, as a method of deferring your tax, so they are stopping this.

The Chairman: Yes. They have closed the door a bit.

[Traduction]

Le président: Mais le dividende racheté porte uniquement sur la réduction du capital.

M. Gillespie: C'est exact, comme le propose cette modification.

Le sénateur Cook: Je ne comprends pas très bien. Si son action est entièrement rachetée, que lui reste-t-il?

M. Gillespie: Vous voulez dire si son capital est entièrement remboursé?

Le sénateur Cook: Oui.

Le sénateur Beaubien: Il a toujours son action.

M. Gillespie: On pourrait toujours la racheter à la valeur nominale.

Le sénateur Cook: Quand votre capital vous a déjà été remboursé?

M. Gillespie: Le capital que vous receviez tenait lieu de dividendes.

Le sénateur Cook: Mais vous receviez le capital.

M. Gillespie: Les dispositions stipulent qu'en tout cas on peut le racheter à \$100; ainsi, quand vous rachetez à \$100, vous êtes entièrement imposable, mais vous l'avez différé.

Le sénateur Beaubien: Aux termes de cette modification, la somme de \$8 par an serait donc imposable.

M. Gillespie: Exactement.

Le sénateur Beaubien: L'actionnaire bénéficierait-il d'un dégrèvement de dividendes?

M. Gillespie: Oui.

Le sénateur Beaubien: Pour \$8.

M. Gillespie: Oui.

Le sénateur Beaubien: Ce serait comme un dividende ordinaire.

M. Gillespie: C'était donc une mesure provisoire.

Le président: Mais, Tom, si au cours de plusieurs années, vous avez fait plusieurs versements de tant par an grâce à la réduction du capital, de sorte que ce montant n'est pas imposable cette année-là, si vous n'avez plus de capital à verser, et, que les actions privilégiées sont encore rachetables, disons à \$100, avec quoi les racheteriez-vous?

M. Gillespie: Je ne sais pas exactement avec quoi on pourrait les racheter aux fins de la loi sur les sociétés constituées en corporations, mais dans le cas du rachat, les actions seraient entièrement imposables.

Le président: Cela voudrait dire que vous n'auriez plus de capital; vous devez donc utiliser les recettes.

M. Gillespie: C'est exact.

Le président: Il est donc parfaitement légal que les recettes soient imposables à ce moment-là.

M. Gillespie: Absolument, mais cela a été proposé, je pense, comme une façon de reporter vos impôts, et on la supprime.

Le président: Oui, on a un peu refermé les vannes.

[Text]

Mr. Gillespie: Only a bit, because it only applies to public corporations.

Senator Cook: It is the first time I have heard that you can get your capital back twice.

Mr. Gillespie: I now have to take you back to a clause I have missed. I refer to clause 5(3), at page 4, which is a bit of a sleeper. It was not referred to in the budget resolutions.

The Chairman: It was in the Ways and Means motion.

Mr. Gillespie: I do not believe it was, Mr. Chairman. This relates to foreign tax credits. Foreign tax credits can be from two sources, namely, from a business source, where business income tax is paid to another country, or from a non-business source. It was found that in a lot of instances there was no relief available to the Canadian taxpayer for business income tax paid by the taxpayer to another country. We were discussing this amendment this morning with officials from the Department of Finance, and one of the examples they gave us was that of a Canadian engineering concern being hired to do work for, say, a Mexican company. The Mexican government would tax the Canadian firm at source because they would consider that it was taxable in Mexico for work that was being done for Mexican nationals. Canada would not give relief in this instance because it so happened that under the particular circumstances the work was being done in Canada. So the Canadian was subject to tax in Mexico, and was also subject to tax in Canada. In the absence of a treaty there would be double taxation.

The Chairman: That would be the situation where, say, the equipment was made in Canada, but was for use in Mexico?

Mr. Gillespie: Quite possibly, if Mexico were to tax on that basis. Certainly. The Canadian taxpayer was left without any relief in this particular circumstance. As a partial measure of relief, in respect of giving the Canadian taxpayer a tax credit, they are now proposing, by this amendment, that he be entitled to a deduction from income.

Senator Beaubien: As an expense.

Mr. Gillespie: In effect, they would consider it to be an expense of doing business in this particular circumstance. This is certainly a welcome amendment insofar as it goes.

The Chairman: Do you think the language is clear?

Mr. Gillespie: I am told by the people who have requested this amendment that it is.

Mr. Poissant: It does not go all the way as you can well appreciate. Instead of giving you the full credit, they will allow that as an expense. Canadian companies, at times, say, "That is double taxation. We are paying tax in the foreign country. You do not give us credit against our Canadian income tax." Their problem is that the definition of "source of income" varies from one country to the other. Mexicans say this is a source income in Mexico; Canadians say it is a Canadian source of income and they say, "That is why we cannot give

[Traduction]

M. Gillespie: Un peu seulement, puisque cela ne s'applique qu'aux sociétés d'État.

Le sénateur Cook: C'est la première fois que j'entends dire qu'on peut recouvrer son capital deux fois.

M. Gillespie: Je dois maintenant vous faire revenir à une disposition que j'ai omise. Je parle du paragraphe 5(3), page 4, qui ne laissait pourtant rien prévoir. Il n'en était pas question dans les résolutions budgétaires.

Le président: Elle figurait à la motion des voies et moyens.

M. Gillespie: Je ne le crois pas, monsieur le président. Cela a trait aux crédits d'impôt étranger. Les crédits d'impôt étranger peuvent provenir de deux sources, soit d'une entreprise, lorsque l'impôt sur le revenu provenant d'une entreprise est payé à un autre pays, soit d'une source autre que l'entreprise. On a constaté que dans de nombreux cas le contribuable canadien n'avait aucun recours en ce qui concerne l'impôt sur le revenu provenant d'une entreprise que le contribuable verse à un autre pays. Nous étudions cette modification ce matin avec des cadres du ministère des Finances et ils nous ont donné entre autres exemples celui d'une entreprise d'ingénierie canadienne qui serait chargée d'effectuer un travail pour une société mexicaine. Le gouvernement du Mexique retiendrait à la source des impôts sur les revenus de la société canadienne parce qu'il estimerait que cette entreprise doit payer des impôts au Mexique parce que du travail a été effectué pour des ressortissants mexicains. Le Canada n'offrirait aucun recours dans ce cas parce que dans ce cas particulier le travail était effectué au Canada. Si bien que le contribuable canadien était assujéti aux systèmes fiscaux du Mexique et du Canada. En l'absence de traité, il y aurait double imposition.

Le président: Ce serait aussi le cas si le matériel était fabriqué au Canada, mais devait servir au Mexique?

M. Gillespie: C'est très possible, si le Mexique devait établir ses impôts d'après ce critère. C'est certain. Le contribuable canadien n'avait donc plus aucun recours dans ce cas particulier. A titre de recours partiel, afin d'accorder un crédit d'impôt au contribuable canadien, on propose maintenant par cette modification de l'autoriser à réclamer une déduction en ce qui concerne son revenu.

Le sénateur Beaubien: Au titre des dépenses.

M. Gillespie: En effet, on estimerait que dans ce cas précis il s'agit de dépenses occasionnées par les affaires de l'entreprise. Cette modification sera certainement bien accueillie.

Le président: Pensez-vous que le libellé est clair?

M. Gillespie: Je me suis laissé dire par ceux qui l'ont demandé qu'il est clair.

M. Poissant: Il ne couvre pas tout, comme vous pouvez tous vous en rendre compte. On vous accorde votre impôt d'expédition et au lieu de vous accorder le plein crédit, on l'admet au titre des dépenses. Les sociétés canadiennes disent parfois que c'est de la double imposition, qu'elles versent des impôts à un pays étranger. Ils ne peuvent obtenir de crédit contre leur impôt sur le revenu canadien? La difficulté vient de ce que la définition des sources de revenus varie d'un pays à l'autre. Les Mexicains disent qu'il s'agit d'une source de revenus au Mexi-

[Text]

you credit for the tax you paid in Mexico because we don't consider that as being income earned in Mexico, we consider that as Canadian income." The only relief is that we allow that as an expense, but it isn't totally correct because if the Mexican government has to charge income tax on the income earned there, there should be a total relief.

Of course, if there was a treaty between Mexico and Canada, this would be taken care of because in a treaty we must have pretty well the same definition of "source of income". In the absence of treaties, and there are a lot that we do not have, we are going to see more and more of these unfair situations.

I was wondering, Mr. Chairman, if your committee should not make some amendments either this year or next year; to me it would be much more desirable to have the full credit given to the Canadian companies.

The Chairman: You mean, the amendment should be drawn in a much more general way to cover all situations where there is no tax treaty?

Mr. Poissant: That is very true, because it is unfair for the Canadian corporations if our country is unable to have a treaty with another country. We still want Canadians to export business and export services for the benefit of our country, but if they have to pay tax in another country, and they do not get the benefit here, they are going to be double taxed. We say that we will allow that as an expense, but it is not the same thing.

Senator Beaubien: Would it not work out to be very much the same thing, if you had to pay \$10,000 as tax on your income or if it is allowed as an expense, is that not the same?

Mr. Poissant: No. Let's take this example of Mexico because we have no treaty with Mexico.

Senator Laird: While you are working on that, may I ask you if there is any clue given to you as to whether we are trying to negotiate a treaty with Mexico.

Mr. Gillespie: I think this is a particular problem with the South American countries.

Mr. Poissant: There is no treaty whatsoever.

Senator Laird: I know, but are you attempting to negotiate one?

Mr. Poissant: The last letter I got from them is dated May 15 of this year. I needed a list of the treaties, and Mexico was not included.

Senator Laird: It might be in the process of negotiation.

Mr. Gillespie: I think Canada is trying, through a series of bilateral treaties, to rectify situations such as this as well as

[Traduction]

que; les Canadiens disent qu'il s'agit d'une source de revenus canadienne et c'est pourquoi ils disent: "Nous ne pouvons pas vous accorder de crédit pour l'impôt que vous avez payé au Mexique car nous ne considérons pas qu'il s'agit d'un revenu gagné au Mexique; nous considérons qu'il s'agit d'un revenu canadien." La seule consolation, c'est que nous reconnaissons qu'il s'agit de frais, mais ce n'est pas totalement exact, car si le gouvernement mexicain devait prélever un impôt sur le revenu sur les bénéfices réalisés ici, il devrait y avoir une compensation intégrale.

Naturellement, s'il y avait un traité entre le Mexique et le Canada, le problème disparaîtrait car dans un traité, il faut prévoir une définition précise des sources de revenus. En l'absence de traité, nous nous trouvons démunis et il va y avoir une recrudescence de ces situations injustes.

Je me demandais, Monsieur le président, si votre comité ne pourrait pas apporter des modifications à cette disposition cette année ou l'année prochaine; à mon avis, il serait beaucoup plus souhaitable de donner entièrement satisfaction aux sociétés canadiennes.

Le président: Vous voulez dire que l'amendement devrait être rédigé de façon beaucoup plus générale pour couvrir toutes les situations dans lesquelles il n'y a pas de traité fiscal?

M. Poissant: C'est vrai, car la situation est injuste pour les sociétés canadiennes lorsque le Canada n'a pas de traité avec un autre pays étranger. Nous voulons pourtant que les Canadiens exportent des entreprises, des services et des denrées au bénéfice de notre pays, mais s'ils doivent payer un impôt à l'étranger et s'ils ne retirent aucun bénéfice ici, ils seront doublement imposés. Nous reconnaissons ces dépenses en tant que frais, mais ce n'est pas la même chose.

Le sénateur Beaubien: Est-ce qu'on n'obtient pas le même résultat si d'une part le contribuable doit payer \$10,000 d'impôt sur son revenu et si, d'autre part, on lui accorde cette somme à titre de frais? N'est-ce pas la même chose?

M. Poissant: Non. Prenons l'exemple du Mexique, car nous n'avons pas de traité avec le Mexique.

Le sénateur Laird: Puisque nous abordons ce sujet, j'aimerais vous demander s'il existe certains indices permettant de penser que nous allons négocier un traité avec le Mexique.

M. Gillespie: Je pense qu'il y a un problème particulier avec les pays d'Amérique du Sud.

M. Poissant: Il n'y a absolument aucun traité.

Le sénateur Laird: Je sais, mais avez-vous l'intention d'en négocier un?

M. Poissant: La dernière lettre que j'ai reçue est datée du 15 mai de cette année. Je voulais avoir une liste des traités, et le Mexique n'y figurait pas.

Le sénateur Laird: Un traité pourrait-être en cours de négociations.

M. Gillespie: Je crois que le Canada essaye, par une série de traités bilatéraux, de rectifier les situations comme celle-ci

[Text]

they can. They have been entering into treaties with such small countries as Cyprus.

The Chairman: It seems to me that you should have some provision for standby relief until such time as a treaty is negotiated.

Senator Laird: Because they may take years to negotiate.

Mr. Poissant: Let us say this Canadian company has \$10,000 worth of business income in Canada and \$1,000 in Mexico. The Mexican government will tax that taxable profit at 50 per cent, so you will pay \$500 worth of income tax. The Canadian government may say that \$1,000 should be added to the taxable profit because it is deemed to be Canadian income. Therefore, in Canada, you are considered to have Canadian source income of \$11,000 and the tax again is 50 per cent, to make it easier, so you pay \$5,500 of income tax in Canada. If there were a treaty, you would pay \$5,500 less \$500 paid to the foreign country, so your net tax will be \$5,000.

Mr. Gillespie: Or alternatively, under the treaty, Mexico may not even tax you.

Mr. Poissant: I buy that.

Mr. Gillespie: It would come to the same thing.

Mr. Poissant: What is happening now is you do not get that. They say that \$11,000 is your income for Canadian tax purposes, according to our standards; we will give you a credit of \$500; therefore, your taxable income in Canada is \$10,500. At the rate of 50 per cent, it would be \$5,250 instead of \$5,500. You see the difference?

Senator Beaubien: You do not get it all back.

Mr. Poissant: That is a simple example.

Senator Cook: The other result would be that if you had to pay the \$500 tax in Mexico, you would pay no tax in Canada in respect to it.

Mr. Poissant: If you were to pay . . . ?

Senator Cook: On the example you gave, if on the \$1,000 you pay \$500 tax in Mexico, then you would not pay any tax in respect to that \$500 in Canada if you were given the full credit.

Mr. Poissant: You may or may not, but you have already paid \$500. What the effect will be is that you are paying, in fact, \$5,250 to the Canadian government, and you have already paid \$500 to the Mexican government, so you are paying \$5,750 total tax on \$11,000 worth of income which is more than 50 per cent. The difference is they do not give you the full credit for the \$500.

The Chairman: If you had a tax treaty you might get a tax credit?

Mr. Poissant: You would either get that tax credit here or deducted from your tax, or as Mr. Gillespie said, we could consider that as Mexican income and not add it to the Canadian income. At 50 per cent of that, you are going to pay \$5,000 plus the \$500 you paid in Mexico. You would pay

[Traduction]

dans la mesure où il peut le faire. Il a conclu des traités avec des petits pays comme Chypre.

Le président: Il me semble qu'il faudrait prévoir une indemnisation jusqu'à l'époque où un traité sera négocié.

Le sénateur Laird: Il pourrait s'écouler des années avant que cela ne se produise.

M. Poissant: Prenons le cas d'une société canadienne qui a \$10,000 de revenu au Canada et \$1,000 au Mexique. Le gouvernement mexicain taxe les bénéfices à 50% et la société va donc payer un impôt sur le revenu de \$500. Le gouvernement canadien peut dire que les \$1,000 doivent être ajoutés aux bénéfices imposables car ils sont censés constituer un revenu canadien. C'est pourquoi au Canada, on considérera qu'il y a eu \$11,000 de revenu imposables, disons, à 50%, pour plus de facilité, et la société devra payer \$5,500 d'impôt sur le revenu au Canada. S'il y avait un traité, elle paierait \$5,500 moins \$500 payés à l'étranger, si bien que son impôt net serait de \$5,000.

M. Gillespie: Mais s'il existe un traité, le Mexique ne pourra même pas imposer la société.

M. Poissant: Oui.

M. Gillespie: Cela reviendrait au même.

M. Poissant: Dans la situation actuelle, ce n'est pas ce qui se passe. Ils disent que la somme de \$11,000 constitue votre revenu aux fins de l'impôt canadien d'après nos normes. Nous vous accorderons un crédit de \$500 et, en conséquence, votre revenu imposable au Canada sera de \$10,500. Au taux de 50%, il serait de \$5,250 au lieu de \$5,500. Voyez-vous la différence?

Le sénateur Beaubien: Vous ne le recevez pas en totalité.

M. Poissant: Il s'agit là d'un exemple simple.

Le sénateur Cook: L'autre résultat serait que si vous deviez payer un impôt de \$500 au Mexique, vous ne seriez pas imposé au Canada.

M. Poissant: Si vous deviez payer . . . ?

Le sénateur Cook: Dans l'exemple que vous avez donné, si sur les \$1,000 vous deviez payer \$500 d'impôt au Mexique, vous n'auriez à payer aucun impôt au Canada en ce qui concerne ces \$500 si on vous accordait la totalité du crédit.

M. Poissant: Je ne saurais dire exactement, mais vous auriez déjà payé \$500. Le résultat serait que vous auriez payé en fait \$5,250 au gouvernement canadien alors que vous auriez déjà payé \$500 au gouvernement mexicain; vous auriez donc payé un impôt global de \$5,750 pour un revenu de \$11,000, ce qui représente plus de 50 pour cent. La différence c'est qu'on ne vous aurait pas accordé la totalité du crédit pour \$500.

Le président: Si vous aviez une convention en matière d'impôt, pourriez-vous obtenir un crédit d'impôt?

M. Poissant: Vous pourriez obtenir ce crédit d'impôt ici ou le déduire de votre impôt, ou comme disait M. Gillespie, nous pourrions le considérer comme un revenu mexicain et ne pas l'ajouter au revenu canadien. Compte tenu d'un taux de 50% vous allez payer \$5,000 plus les \$500 que vous avez payés au

[Text]

\$5,500 which is the actual amount you should pay. What, in fact, you are paying now is \$5,500 plus \$500. They say, "We will give you a credit. We will reduce your income by the amount of tax you pay, so instead of paying as you are paying now, \$6,000—\$5,500 to the Canadian government and \$500 to Mexico, we will give you relief." Normally, if there was a treaty, you should only pay \$5,500, nothing else. They say now, "We will give you a credit on whatever tax you pay to the foreign country; we will allow that against your Canadian income, so your Canadian income now is down to \$10,500." Fifty per cent tax on that is \$5,250 plus, of course, the \$500 that you paid to Mexico, so your total tax is \$5,750 instead of being \$6,000, but, in fact, it should only be this \$5,500.

Now you have gone part of the way. Now you are paying \$6,000. With this amendment that Mr. Gillespie talked about, you will only be paying \$5,750, but, in fact, it could be only \$5,500.

Mr. Gillespie: There should be a full tax credit.

Mr. Poissant: There should be a full tax credit and not only as an expense as we have here.

Senator Cook: That requires an agreement because you are dealing with the position of the taxpayer only, and I agree with it, but what about the governments? If you are going to give the Canadian taxpayer full credit, that means the Mexican governments gets \$500 on the \$1,000 and the Canadian government gets nothing.

Mr. Poissant: It gets nothing on that \$1,000, but that has not been earned in Canada.

Senator Cook: We say it has.

Mr. Poissant: I agree. If there were a tax treaty you get that result. Because there is no tax treaty they say they will give you this.

The Chairman: The only way you would have a Canadian source of income there would be that the work and the profit you made on it, dealing with Mexican national, is work done in Canada, so it makes it a Canadian source of income; in Canada the Canadian government has collected tax and, through the workman who worked on it, has collected income tax, and the Canadian economy has improved a bit. There are quite a number of pros and cons there.

Mr. Poissant: The problem is the definition of "source of income". A treaty would take care of it; we have a permanently established technique in a treaty, but we do not have that if there is no treaty.

Senator Cook: Suppose a man is a civil engineer; he has his office here, his draftsmen, he draws his plans and does a lot of work here and sends it down to Mexico; he gets \$1,000 for it and Mexico says, "That is our \$1,000 source." The Canadian government says, "No, it's ours." In the absence of a treaty, I

[Traduction]

Mexique. Vous paierez \$5,500, ce qui correspond au montant réel que vous devez payer. Aujourd'hui, ce qu'en fait vous payez, c'est \$5,500 plus \$500. Les responsables au Ministère disent "Nous vous accorderons un crédit, nous réduirons votre revenu du montant de l'impôt que vous avez payé, de sorte qu'au lieu de payer comme vous le faites maintenant \$6,000, à savoir \$5,500 au gouvernement canadien et \$500 au Mexique, vous aurez droit à un dégrèvement". "Normalement, s'il y avait une convention, vous ne devriez payer que \$5,500 et rien d'autre. Nous vous accordons un crédit correspondant aux impôts versés à un pays étranger. Vous pourrez le déduire de votre revenu imposable au Canada, de sorte que ce dernier est maintenant ramené à \$10,500". Un impôt de 50 pour cent sur cette somme représente \$5,250 plus bien entendu, les \$500 que vous avez payés au Mexique, de sorte que votre impôt total est de \$5,750 au lieu de \$6,000; mais en fait, il ne devrait être que de \$5,500.

Vous comprenez mieux maintenant? Vous payez aujourd'hui \$6,000. Grâce à l'amendement dont parlait M. Gillespie, vous ne payerez que \$5,750, mais en fait ce montant ne devrait être que de \$5,500.

M. Gillespie: Il devrait y avoir un crédit d'impôt complet.

M. Poissant: Il devrait y avoir un crédit d'impôt complet et pas seulement une dépense comme c'est le cas ici.

Le sénateur Cook: Cela exige une entente parce que vous ne vous occupez que de la situation du contribuable, et je suis d'accord à cet égard, mais que deviennent les gouvernements? Si vous accordez un crédit complet au contribuable canadien, cela signifie que le gouvernement mexicain obtient \$500 sur les \$1,000 et que le gouvernement canadien ne reçoit rien.

M. Poissant: Il ne reçoit rien sur ces \$1,000, mais cette somme n'a pas été gagnée au Canada.

Le sénateur Cook: Nous disons que c'est le cas.

M. Poissant: Je suis d'accord. S'il y avait une convention en matière d'impôts, on en arriverait à ce résultat. Étant donné qu'il n'y en a pas, ils disent qu'ils vous donneront cette somme.

Le président: La seule façon dont vous pourriez obtenir un revenu de source canadienne serait de considérer que le travail et les bénéfices réalisés, en ce qui concerne un ressortissant mexicain, le sont au Canada, ce qui ferait du tout un revenu de source canadienne. Au Canada, le gouvernement canadien a encaissé l'impôt et, par l'intermédiaire du travailleur qui a effectué le travail, il a perçu l'impôt sur le revenu et l'économie canadienne s'est un peu améliorée. Il faut bien peser le pour et le contre.

M. Poissant: Le problème consiste à définir la «source de revenu». Un traité réglerait la question, en donnant une solution technique permanente, qui n'existe pas autrement.

Le sénateur Cook: Prenons le cas d'un ingénieur en génie civil; son bureau est ici, de même que ses dessinateurs; il fait ses plans, travaille beaucoup ici et envoie son travail au Mexique, et touche \$1,000; le Mexique considère que ce revenu est de source mexicaine, et c'est ce que conteste le

[Text]

think the Canadian government is doing all right; it is going halfway.

The Chairman: I think this is something we should examine, with the idea of possibly seeing if it could be made general, in the sense of applying it to countries where there is no tax treaty in order to correct situations that might arise. There is no question that when work is done in Canada that is exported and paid for, Canada is getting some benefit. There should not be a penalty on the Canadian manufacturer and taxpayer in Canada.

Mr. Gillespie: I think Senator Cook has hit upon the answer we are likely to get from the department, that the treaty network that Canada is trying to establish is designed to meet this kind of situation.

The Chairman: Our position would be that until such time as it is met there should be a stopgap clause.

Mr. Poissant: In other words, it would mean doing business only with tax-treaty countries, and I do not think we want that.

Senator Cook: Charge the Mexican more.

Senator Beaubien: We do.

The Chairman: What is the next item?

Mr. Gillespie: The next is clause 28. That clause is perhaps the tip of the iceberg. It relates to non-capital loss of life insurers. The income tax resolution says that they propose that for the purpose of computing a taxable income of a life insurer for its 1978 and subsequent taxation years, its non-capital loss for the 1977 taxation year be determined as the amount, if any, by which its 1977 carry forward deduction exceeds the aggregate of certain amounts. We do not have very much in the bill to help us at all. Really the answer is to be found in the regulations.

The Chairman: Maybe I can supplement it at this time. We had quite a discussion on that last December with respect to the domestic life companies. It related to two things. One was the calculation of the actuarial reserves and the other was the loss carry forward. There were two things that the minister undertook to do. One was, as soon as the department had analysed the situation they would furnish us with their conclusions. They have done that, and either they have been distributed or they will very soon be distributed to you. Secondly, they said that as soon as they had prepared the regulations, which would deal in the main with the calculation of actuarial reserves, they would furnish us with copies of the regulations.

The first item came through. The regulations have not come through as yet. It is therefore impossible to calculate the full effect of what this bill does as to loss carry forward until we know what the formula is for actuarial reserves. The material they gave us said they would take the loss carry forward starting with the year 1969 and take it through to December 31, 1977, and that would be the loss carry forward accum-

[Traduction]

gouvernement canadien. En l'absence d'un traité, je crois que ce dernier a raison de couper la poire en deux.

Le président: Je pense qu'il nous faudrait examiner cela, et envisager la possibilité d'une généralisation, pour appliquer la chose aux pays qui n'ont pas de traités en matière fiscale, afin de résoudre les problèmes qui pourraient se présenter. Il est certain que lorsqu'un travail se fait au Canada, alors qu'il est exporté et payé, à l'extérieur nous en recevons certains bénéfices. Il ne faudrait pas pénaliser au Canada le manufacturier et le contribuable canadiens.

M. Gillespie: Le sénateur Cook a mis le doigt sur la réponse que le ministère nous donnera vraisemblablement, en d'autres termes, le réseau de traités que le Canada essaye d'établir est conçu pour résoudre précisément ce genre de problème.

Le président: Pour notre part, en attendant, nous voudrions qu'il y ait une disposition de transition.

M. Poissant: En d'autres termes, cela reviendrait à ne faire affaire qu'avec des pays ayant des traités en matière d'impôt, et je ne pense pas que nous y tenions vraiment.

Le sénateur Cook: Il faudrait nous assurer que le Mexique nous verse davantage.

Le sénateur Beaubien: C'est ce que nous faisons.

Le président: Quel est l'article suivant?

M. Gillespie: L'article 28. C'est peut-être le signe de bien des difficultés! Il concerne la perte autre qu'une perte en capital pour les agents des compagnies d'assurance-vie. Selon la résolution budgétaire relative à l'impôt sur le revenu, aux fins du calcul du revenu imposable d'un agent d'assurance-vie pour l'année 1978 et les années d'imposition suivantes, ses pertes autres que pertes en capital pour l'année d'imposition 1977 seront déterminées comme étant le montant excédentaire, s'il en est, de sa déduction reportée par rapport au total de certains montants. Il n'y a pas grand chose dans le projet de loi pour nous aider vraiment à cet égard. En fait, la réponse se trouve dans les règlements.

Le président: Je pourrais peut-être ajouter quelques éléments. En décembre dernier, nous avons eu toute un débat à ce sujet à propos des compagnies d'assurance nationales. Il y avait deux choses. La première concernant le calcul des réserves actuarielles, et l'autre les pertes reportées. Le Ministre avait promis deux choses. La première étant que dès que le Ministère aurait analysé la question, il nous présenterait ses conclusions. C'est ce qu'il a fait, et elles ont déjà été distribuées à chacun de vous ou le seront très bientôt. Par ailleurs, on nous avait dit qu'aussitôt que les règlements seraient établis, et je veux parler de ceux qui traitent essentiellement du calcul des réserves actuarielles, nous en recevions des exemplaires.

La première promesse a été tenue. Nous n'avons toutefois pas encore reçu les règlements. Il est donc impossible de calculer exactement l'effet de ce projet de loi quant aux pertes reportées avant de connaître la formule à appliquer pour les réserves actuarielles. D'après les documents que nous avons reçus le report des pertes commencerait en 1969 pour aller jusqu'au 31 décembre 1977, et il s'agirait là du report de

[Text]

mulated over that period with respect to domestic life companies and the premiums and the reserve against premiums in those years. Then you would make a calculation, because they said the actuarial reserves were allowed at too high a figure in that period, from 1969 to 1977. The regulations were to prescribe what the reduction would be in the actuarial reserves.

You would then calculate the loss carry forward from 1969 through to the end of 1977, using the revised actuarial reserve, which is lesser. Then, the difference between the actual loss carry forward, as it had been calculated over the years, and the revised loss carry forward by reason of the reduction in the actuarial reserves would be the amount of the loss carry forward that could be taken forward into 1978. Now, if that is not retroactive taxation, then I don't know what is. Yet, in that period, in making those returns and those calculations, this was what the law prescribed. They were not in violation of the law. The law prescribed this method and they did it.

I have been pressing for the regulations for some time, and the latest message I have is that they will be available in two weeks' time. I said, "It will be after that before you get your bill, then, because we have got to see these regulations." There seems to be an element of unfairness here. This is the problem Excelsior Life and, I think, to some extent, North American Life, who are going to appear before us tomorrow morning, will talk about.

Senator Cook: Following your analysis, which has been perfectly correct, we are still left with the problem that the original regulations are too generous. In other words, the companies who have taken advantage of it are in a favoured position.

The Chairman: No, you are wrong. May I tell you why? The ones who took advantage were the multi-national life companies, by creating their Canadian investment assets and income and using low interest yielding or non-interest yielding assets so that they got themselves in a negative position for Canadian investment income. Those were the multi-nationals. The domestic companies charged off against premiums on new business each year the amount of the actuarial reserve which the regulations between 1969 and 1977 permitted. There is nothing wrong with their doing that.

Senator Cook: Agreeing with all that, does there now exist a situation which has to be corrected, and if so, how?

The Chairman: The department now says that those actuarial reserves were too large.

Senator Beaubien: Too generous.

The Chairman: They say they should not have been so large. But they are part of the law.

Senator Cook: I agree with all that, but suppose that in fact they are too large?

The Chairman: Then you have to correct it.

[Traduction]

pertes accumulées pendant cette période par les compagnies nationales d'assurances-vie, ainsi que des primes et des réserves par rapport à ces primes pendant ces années. Il faudrait ensuite faire un calcul, puisqu'on nous dit que les réserves actuarielles pouvaient atteindre un montant trop élevé pendant cette période, soit de 1969 à 1977. Les règlements devaient prescrire la diminution des réserves actuarielles.

Il faudrait ensuite calculer les pertes reportées de 1969 jusqu'à la fin de 1977, en utilisant la réserve actuarielle révisée, qui est moindre. Ensuite, la différence entre les pertes réelles reportées, selon le calcul applicable au cours de ces années, et les pertes reportées, révisées en raison de la diminution des réserves actuelles, serait le montant des pertes reportées qui pourrait être reporté en 1978. Vraiment, si ce n'est pas là une imposition rétroactive, j'ignore ce que c'est. Pourtant, pendant cette période, ces recettes et ces calculs étaient conformes à la loi. Il n'y a eu aucune infraction à la loi. Celle-ci prescrivait une méthode et elle a été observée.

Je demande instamment depuis un certain temps qu'on édicte des règlements, et on m'a finalement répondu qu'ils seraient publiés dans deux semaines. J'ai dit qu'il leur faudrait par conséquent attendre pour adopter leur bill parce que nous devons nous familiariser avec ces règlements. Il semble y avoir un soupçon d'injustice ici. C'est de ce problème je crois que *Excelsior Life* et, dans une certaine mesure, *North American Life* traiteront devant nous demain matin lors de leur comparution.

Le sénateur Cook: D'après votre analyse, qui a été parfaitement juste, il nous reste encore à résoudre le problème de la trop grande générosité des règlements initiaux. En d'autres termes, les sociétés qui en ont tiré profit sont dans une position privilégiée.

Le président: Non, vous avez tort. Permettez-moi de vous dire pourquoi. Ce sont les sociétés d'assurance-vie multinationales qui ont profité de la situation, en se créant des avoirs d'investissement et des revenus canadiens et en utilisant des actifs à faible intérêt ou sans intérêt de façon à se retrouver dans une situation négative par rapport au revenu canadien tiré de l'investissement. Tel est le cas pour les multinationales. Les sociétés nationales ont imputé annuellement, en regard des primes tirées de nouvelles ententes, la somme des réserves actuarielles permises aux termes des règlements en vigueur entre 1969 et 1977. Il n'y avait rien de mal à cela.

Le sénateur Cook: Admettons, mais n'existe-t-il pas maintenant une situation qui doit être corrigée, et dans l'affirmative, comment doit-on procéder?

Le président: Le Ministère dit maintenant que ces réserves actuarielles étaient trop importantes.

Le sénateur Beaubien: Trop généreuses.

Le président: Il dit qu'elles n'auraient pas dû être si importantes. Mais elles étaient fixées par la loi.

Le sénateur Cook: Je suis parfaitement d'accord, mais supposons qu'elles sont vraiment trop importantes?

Le président: Il faut alors rectifier la situation.

[Text]

Senator Cook: That is the question I asked. The methods they have adopted, you do not agree with.

The Chairman: They have adopted changing the actuarial reserve, which is perfectly all right. It is only the fact that they are depriving the domestic companies of reserves that put them into a loss position, an actuarial reserve position, which the law let them have, that they are going to take away from them, entering 1978.

Senator Cook: I am not satisfied. I do not know that I understand it.

The Chairman: You will have a chance to get them to explain it. It may be that I am cutting corners on that.

Senator Cook: I was wondering whether we are faced with the situation that the alleged correction is in fact retroactive taxation. I am just asking the question, is there any way in which it can be corrected, or must it be perpetuated?

The Chairman: The point simply is this. If in 1969 I had premium income on first-year business of, say, \$1,000 and I had an actuarial reserve—I do not know what it might be but let us assume it is 50 per cent—I write off 50 per cent of that income in that year. But now, retroactively, they say that the actuarial reserve was too high, that it should have been only 25 per cent. So they go back and recalculate, and the effect is to reduce in many cases the loss carry-forward. These companies have worked this out. Some of them are badly affected. Some of them are not so badly affected, because they have other income and they are able to get along with it, even if they are stuck on it. But the question is whether, and to what extent, they should be stuck with this.

You might just as well say that the government might today decide that the corporate tax rate last year and for five years before that was too low; and therefore retroactively the government said they were going to go back and pick up the difference, to make it what it should have been.

Senator Cook: That is, putting it another way, that the exemptions granted were too high, they would say that they are now going back and will compute the past income on a lower exemption.

Senator Barrow: How else could you do it?

Senator Cook: That is what I wanted to know.

The Chairman: They could make it effective only currently.

Senator Barrow: That is not collecting the full amount of the reserve.

The Chairman: If you are on that side of the question, even for the purposes of argument, you might just as well, say, pick a tariff situation. The government might say the tariffs have not been high enough for four or five years, so they intend to go back. The government could say: "True, you paid your rate four or five years ago but we are going to double the rate and you are going to have to pay the balance this year."

[Traduction]

Le sénateur Cook: C'est la question que j'ai posée. Vous n'êtes pas d'accord avec les méthodes adoptées.

Le président: On a décidé d'apporter un changement aux réserves actuarielles, ce qui est parfaitement correct. Mais je déplore le fait qu'on prive les sociétés nationales de réserves, qui les met dans une position déficitaire sur le plan des réserves actuarielles; la loi leur accorde pourtant ce droit, et on va le leur retirer à partir de 1978.

Le sénateur Cook: Je ne suis pas satisfait. Je ne sais pas si je comprends bien.

Le président: Vous aurez l'occasion de demander des explications aux témoins. J'expose l'idée de façon peut-être trop simpliste.

Le sénateur Cook: Je me demande si cette prétendue correction ne constitue pas une imposition rétroactive. Je me pose simplement la question, et je me demande s'il n'existe pas une façon de corriger la situation ou alors doit-elle être perpétuée?

Le président: Voici simplement ce qu'il en est. Si en 1969, j'avais un revenu en prime pour les affaires de la première année de, par exemple \$ 1000 et en même temps des réserves actuarielles—j'ignore de quel ordre elles pourraient être, mais disons 50%—j'annule 50% de ce revenu au cours de cette année-là. Mais maintenant, rétroactivement, le gouvernement dit que les réserves actuarielles étaient trop élevées, qu'elles auraient dû n'être que de 25%. Il revient donc en arrière et refait ses calculs, et dans bien des cas, il en résulte une réduction des reports de pertes. Ces sociétés ont fait face au problème. Certaines sont lourdement grevées. D'autres ne le sont pas autant, parce qu'elles ont d'autres revenus et sont capables de s'en tirer. Mais il faut se demander dans quelle mesure et dans quelles circonstances elles devraient être accusées à une telle situation.

On pourrait tout aussi bien dire que le gouvernement pourrait décider aujourd'hui que le taux de taxation des sociétés l'an dernier et au cours des cinq dernières années a été trop bas; et par conséquent, rétroactivement le gouvernement déciderait de prendre des mesures pour percevoir la différence, de remettre les choses à l'ordre.

Le sénateur Cook: C'est-à-dire, d'une autre façon, que les exemptions accordées étaient trop élevées, et que le gouvernement désire aujourd'hui revenir en arrière pour calculer le revenu antérieur en fonction d'exemptions inférieures.

Le sénateur Barrow: Comment faire autrement?

Le sénateur Cook: C'est justement ce que je voulais savoir.

Le président: Ils pourraient le mettre en vigueur seulement couramment.

Le sénateur Barrow: Ce n'est pas ce que j'appelle percevoir le plein montant de la réserve.

Le président: Si vous regardez le problème de cette façon-là, même pour les fins de la discussion, vous feriez aussi bien, disons, de choisir une situation tarifaire. Le gouvernement pourrait dire que depuis quatre ou cinq ans les tarifs n'ont pas encore été assez élevés et entend y revenir. Il pourrait déclarer: «C'est vrai, vous avez payé votre tarif il y a quatre ou cinq ans,

[Text]

Senator Cook: Suppose somebody else was paying double rate. Taking your tariff example, were there in fact other importers who were paying double the rate when you were paying half the rate?

The Chairman: The companies which are really affected are domestic life companies. The multinationals will still be affected but they will be affected in how they will be permitted to calculate their Canadian investment income. They are two different problems.

Senator Cook: We are going to have these people before us tomorrow?

The Chairman: Yes.

Senator Cook: I will try to understand it.

Mr. Poissant: I agree that in that last year there was raised the question of retroactivity there. It was a permissible system under the existing Income Tax Act. The department made an error perhaps in being too generous by having these multinationals calculate their Canadian investment based on their assets in Canada. So what they were doing was to have assets acquired near the end of the year in Canada, have their head office have no income whatsoever; so they had very little income from their investment income, and they had losses. Finally they declared losses, operating losses in Canada, and they built huge losses. The method was possible because the income defined for Canadian tax purposes was wrong. The government says: "No longer now are we going to use that method in arriving at what you have earned in Canada on income. In fact, what we made was in error, so whatever you did to calculate under that system we will destroy that as well, we will refuse you those losses." That is the retroactive system.

The way to cure it is to go back to those last years, to say: "We can no longer allow you to calculate your income in Canada on that basis." So they correct the loophole there. They say they have done it before, that that was done under a legally existing system, done by the Minister of Finance in Canada. That is the whole subject of the discussion.

Senator Cook: In our previous report, there is this section entitled "Losses on Dispositions of Debt Instruments."

Mr. Poissant: No, that was the "Branch Accounting" paragraph, Bill C-11. Can I read it?

Senator Cook: It says: "Since 1969, . . ."

Mr. Poissant: That is where it is. That is the page.

Senator Cook: You read it.

Mr. Gillespie: I wonder, Albert, if it was not on the losses.

Mr. Poissant: It was also on that. If you read page 10. I have the actual report here. It says:

[Traduction]

mais nous allons le doubler et, cette année, il vous faudra payer le solde.»

Le sénateur Cook: Supposons que quelqu'un d'autre paye tarif double. En prenant votre exemple de situation tarifaire, y avait-il vraiment d'autres importateurs payant double tarif, alors que vous n'en payiez que la moitié?

Le président: Les seules sociétés vraiment touchées sont les compagnies d'assurance-vie nationales. Les multinationales le seront également, mais seulement dans la mesure où on touchera à leur façon de calculer leur revenu d'investissements au Canada. Ce sont là deux problèmes différents.

Le sénateur Cook: Ces personnes vont témoigner devant nous demain?

Le président: Oui.

Le sénateur Cook: Je vais essayer de m'y retrouver.

M. Poissant: Je conviens que l'année dernière la question de la rétroactivité a été soulevée. C'était un système admissible en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu en vigueur. Le ministère a peut-être péché par trop de générosité en demandant à ces multinationales de calculer leurs investissements au Canada d'après leurs actifs au pays. Alors ce qu'elles faisaient c'était d'acquiescer ici un actif vers la fin de l'année et de n'inscrire aucun revenu pour leur siège social; ainsi, elles ne percevaient qu'un revenu très minime de leur revenu d'investissement et accusaient des déficits, et en fin de compte elles les déclaraient comme déficits d'exploitation au Canada et en ont beaucoup accumulés. Cette méthode était possible par suite de la mauvaise définition du revenu aux fins de l'impôt canadien. Le gouvernement affirme: «Désormais, nous n'utiliserons plus cette méthode pour calculer vos gains au Canada. En fait nous nous sommes trompés, de sorte que tous les calculs que vous avez effectués en vertu de ce système, nous les détruirons également et nous n'accepterons pas ces déficits.» C'est cela la rétroactivité.

La façon d'y remédier c'est de revenir à ces années perdues et de dire: «Nous ne pouvons plus vous permettre de calculer vos revenus au Canada de cette façon.» Ces sociétés corrigent alors cet échappatoire et disent l'avoir déjà fait auparavant conformément à un système légal en vigueur, approuvé par le ministre des Finances du Canada. Voilà tout l'objet de la discussion.

Le sénateur Cook: Dans notre rapport antérieur, il y a un article intitulé: «Pertes sur les dispositions des titres de créance».

M. Poissant: Non, il s'agissait là du paragraphe sur la «Comptabilité des filiales» du Bill C-11. Puis-je le lire?

Le sénateur Cook: Voici: «Depuis 1969 . . .»

M. Poissant: C'est en effet là qu'il se trouve, c'est bien la page.

Le sénateur Cook: Lisez.

M. Gillespie: Je me demande, Albert, si ce n'était pas au sujet des déficits.

M. Poissant: C'était également à ce sujet. Mais lisez à la page 10, j'ai le rapport devant moi, et voici ce que j'y trouve:

[Text]

In effect, the Act and Regulations, as drafted, permitted multi-national insurers to minimize their Canadian investment revenues thereby permitting them to create loss carry forward positions and deductions which could be used to reduce income in future years.

The Chairman: This deals with the multinational. I am talking about the domestic life companies which are affected by the change in calculation of actuarial reserve.

Mr. Poissant: That is something else.

The Chairman: Granted that the actuarial reserves were set too high, it was the government that determined the actuarial reserves. Now they say they were too high, so they are going back and, because they made a wrong estimate, they are going to make the companies pay for it.

But they are two separate cases. Talking about multinationals, the multinationals took advantage of what was a loophole in the law. They were permitted to declare what their Canadian investments were for the purpose of Canadian income tax, and they did it to suit themselves.

Senator Cook: Did we deal with the other point in our first report?

The Chairman: Yes.

Mr. Poissant: I think, senator, it is on page 11:11—on Bill C-11.

The Chairman: I should tell you that there is one other point that will come up in the morning, it has to do with the RRSPs, the Registered Retirement Savings Plans. In rewriting some of the provisions governing RRSPs that Albert Poissant was talking about, they have established in the present bill a minimum age, for the first time, under which you cannot mature your RRSP. It may be 60. Heretofore, your RRSP matured at the end of your 70th year and either you had to take a life annuity or the whole thing came out and the whole amount was taxable. You remember that we had a lot of discussion here and it was covered in our report last year. But the Life Underwriters who will be appearing tomorrow say that the minimum age limit works a hardship in many cases where, for instance, a husband and wife may have a family. They may both be aged 40 or between 40 and 45 and there is a shortage of income if the husband suddenly dies. Since the plan cannot mature, or it is not proposed that the plan should mature, until aged 60 at the earliest, there is then nothing that one can do about it.

I have discussed this matter with Dr. Neufeld, who said there was some way you could do it, although he was not clear as to that way. I therefore talked to Mr. Garland of the Income Tax Department, and I received a memorandum in which it was indicated there was a way in which one could avoid the effect of the minimum age of 60. If that has not yet been distributed, senators will have it in the morning. It is a cumbersome way, but it can be done. The Life Underwriters

[Traduction]

En fait, le libellé de la loi et des règlements permettait aux compagnies multinationales d'assurances de réduire à un minimum leurs revenus d'investissement au Canada, et elles pouvaient ainsi créer des postes de déficits rapportés ainsi que des déductions qui pouvaient être utilisés pour réduire l'impôt dans les années à venir.

Le président: Cela a trait aux multinationales. Je voulais parler des sociétés d'assurance-vie du pays qui sont touchées par les modifications apportées au calcul de la réserve actuarielle.

M. Poissant: C'est tout à fait autre chose.

Le président: Admettons que les réserves actuarielles aient été trop élevées, c'est tout de même le gouvernement qui les déterminait. Ils disent maintenant qu'elles sont trop élevées, ils retournent en arrière et parce qu'ils ont mal évalué la situation, ils font payer les sociétés pour leur erreur.

Mais il y a deux cas séparés. En ce qui concerne les multinationales, elles ont profité de l'échappatoire qui se trouvaient dans la loi. Elles se sont prévaluées du droit de réclamer leurs investissements canadiens aux fins de l'impôt sur le revenu au Canada, mais seulement parce que cela faisait leur affaire.

Le sénateur Cook: Avons-nous traité d'autres questions dans notre premier rapport?

Le président: Oui.

M. Poissant: Je pense, sénateur, que cela se trouve à la page 11:11 du Bill C-11.

Le président: Je devrais peut-être vous signaler qu'une autre question sera soulevée ce matin. Il s'agit des régimes enregistrés d'épargne-retraite. En rédigeant de nouveau certaines des nouvelles dispositions régissant ce régime et auxquelles Albert Poissant vient de faire allusion, on a fixé pour la première fois dans ce projet de loi l'âge minimal de l'échéance d'un tel régime. C'est peut-être à l'âge de 60 ans. Jusqu'à maintenant un régime enregistré d'épargne-retraite arrivait à échéance à la fin de la 70^e année de la personne concernée et deux possibilités s'offraient alors aux détenteurs: soit de tirer une rente annuelle à vie ou de prendre le montant global qui devenait alors imposable. Vous vous souvenez sans doute que nous en avons beaucoup parlé ici, de même que dans notre rapport l'année dernière. Mais d'après les assureurs-vie qui comparaitront ici demain, cette limite d'âge présente des difficultés dans bien des cas où, par exemple, un homme et une femme ont une famille. Mettons qu'ils sont tous deux âgés entre 40 et 45 ans. La mort subite du mari entraînera sûrement un manque de revenu. Si le régime ne peut arriver à échéance, ou s'il est proposé d'établir l'âge minimal de l'échéance à soixante ans au plus tôt on ne peut rien faire.

J'ai discuté de cette question avec M. Neufeld et d'après lui, il y aurait moyen de régler ce problème, mais il n'a pas donné de détails. J'en ai donc parlé à M. Garland de Revenu Canada, Impôt, et j'ai reçu une note de service m'indiquant qu'il y avait un moyen de contourner la limite minimale d'âge fixée à 60 ans. Si elle n'a pas encore circulé, les sénateurs en recevront un double au cours de l'avant-midi. C'est un moyen assez complexe, mais il est quand même possible de l'appliquer. Les

[Text]

have complained about that and also about certain other aspects that are involved. They submitted a short brief. I believe it has been distributed. It is approximately a four or five-page brief which I think has been intelligently developed. It will be interesting. It might take an hour to hear from the Life Underwriters, and the other two witnesses might take an hour altogether. How much further are you proposing to go this afternoon, Mr. Gillespie?

Mr. Gillespie: Mr. Chairman, I have two items, one of which deals with RRSPs. The other is very brief. It might take 15 minutes.

The Chairman: Please proceed. We still have a quorum.

Mr. Gillespie: It will be recalled that last year there was some discussion on the amendments with regard to Part IV tax. Part IV tax is a refundable tax that is imposed on private corporations for dividends received from portfolio investments. Bill C-11 extended the exemption from Part IV tax to dividends received by corporations that owned more than 10 per cent rather than control of the fair market value of the shares of a paying corporation. There was a proviso that the exemption did not apply if the cumulative deduction account of the receiving corporation exceeded \$750,000 for the year. The figure of \$750,000 is a small business—

The Chairman: That is the peak for small business.

Mr. Gillespie: The credit, yes. In our report last year we indicated that we thought this was prejudicial. We suggested that amendments be made to allow large private companies holding more than a 10 per cent interest to be free from Part IV tax.

They have heeded our advice and have proposed amendments to the act whereby every private corporation holding more than 10 per cent of another corporation is exempt from the Part IV tax, whether or not the \$750,000 ceiling is reached. But as a quid pro quo for that, under clause 32 on page 35 there is a provision that where a dividend is received by a corporation owning more than 10 per cent, on which no Part IV tax is payable, there will be no deduction available to the payor corporation in determining its cumulative deduction account; so that there will be no reduction of its cumulative account.

The Chairman: So a small business could run out of that cumulative account credit?

Mr. Gillespie: That is right; but it is drafted in such a way that the directors have the option of either paying the Part IV tax or—

The Chairman: The effect of that would be that at some stage, if they move out of the top cumulative credit bracket, they would no longer enjoy the small business tax.

Mr. Gillespie: That is right.

[Traduction]

assureurs-vie s'en sont plaint, de même que de certains autres aspects que ce procédé suppose. Ils nous ont soumis un court mémoire. Je crois qu'il a été distribué. Il s'agit d'un mémoire de quatre ou cinq pages élaboré de façon très concise. Il devrait donc s'avérer intéressant. Le témoignage des assureurs-vie devrait durer environ une heure, de même que celui des autres témoins. Jusqu'où avez-vous l'intention d'aller, cet après-midi, M. Gillespie?

M. Gillespie: Monsieur le président, je compte traiter de deux questions dont l'une a trait aux régimes enregistrés d'épargne-retraite. L'autre est très courte. Cela me prendra environ 15 minutes.

Le président: Veuillez commencer, nous avons encore un quorum.

M. Gillespie: Vous vous rappelez sûrement que nous avons discuté l'année dernière des modifications concernant les impôts de la partie IV. Il s'agit d'un impôt appliqué aux sociétés privées en regard des dividendes découlant d'investissements en porte feuille. Le Bill C-11 a élargi cette exemption de l'impôt de la partie IV aux dividendes tirés par des sociétés détenant plus de 10%, plutôt que le contrôle de la valeur courante véritable des actions d'une société effectuant un versement à une autre. Il y avait également une disposition que l'exception ne s'appliquait pas si le compte des déductions cumulatives de la corporation bénéficiaire dépassait \$750,000 pour l'année. Le chiffre de \$750,000 vise les petites entreprises—

Le président: C'est le maximum pour une petite entreprise.

M. Gillespie: Le crédit, oui. Dans notre rapport l'an dernier, nous avons souligné qu'à notre avis, cela était préjudiciable. Nous avons recommandé de faire des modifications qui permettraient à des sociétés privées importantes possédant plus de 10% d'intérêt à ne pas être soumises à l'impôt prévu dans la partie IV.

Nos conseils ont été suivis et des modifications ont été proposées à la loi selon lesquelles toute corporation privée possédant plus de 10% d'une autre corporation est exempte de l'impôt prévu à la partie IV, qu'elle ait atteint ou non le plafond de \$750,000. Mais, en contrepartie, l'article 32 de la page 35 prévoit que lorsqu'une corporation possédant plus de 10% reçoit un dividende sur lequel l'impôt prévu à la partie IV n'est pas payable, aucune déduction ne sera faite à la corporation payante en établissant son compte des déductions cumulatives; il n'y aura donc aucune réduction effectuée à son compte des déductions cumulatives.

Le président: Une petite entreprise pourrait donc épuiser ce crédit de compte de déductions cumulatives?

M. Gillespie: C'est exact; mais l'article est rédigé de façon à ce que les directeurs aient le choix de payer l'impôt prévue à la partie IV ou de . . .

Le président: Le résultat serait qu'à un moment donné, si l'entreprise dépasse le palier supérieur de crédit cumulatif, elle ne profiterait plus de l'impôt sur les petites entreprises.

M. Gillespie: C'est exact.

[Text]

Senator Beaubien: With regard to a corporation paying corporation tax and getting a dividend from another corporation that is paying tax, the first company does not have to pay tax on that dividend, anyway.

Mr. Gillespie: No. It was the receiving corporation that paid a refundable tax, if it was a portfolio dividend. But there is now an exemption, if the receiving corporation owns more than 10 per cent of the paying corporation.

The Chairman: Where the receiving company paid the 25 per cent tax in those circumstances, did it not get a refund when it paid it out in dividend?

Mr. Gillespie: Absolutely. It is a refundable tax.

The Chairman: If they pay a dividend, there is now no tax.

Mr. Gillespie: There would be no tax if they owned more than 10 per cent. If they owned less than 10 per cent there would be a 25 per cent tax which will be refunded as they pay out dividends.

The Chairman: It would depend on the character of the person who receives the dividend from the private company, as to whether or not he has to pay tax.

Mr. Gillespie: That is right. Perhaps I could go over and use the screen to review the new provisions dealing with RRSPs. I wish to mention first that two years ago, in December 1976, your committee expressed some concern—at that time certain amendments were being proposed to the RRSP section—as to the inflexibility which existed upon the maturity of a plan. In effect, a taxpayer had two options: either to take the proceeds into income or else buy an annuity from a life insurance company. At that time the minister undertook to study the situation further and to make recommendations. Those recommendations are included in Bill C-56.

Bill C-56 proposes that certain options be available. Before we get to those options, the chairman has already noted the first highlight, which is that an RRSP cannot mature before the age of 60. Heretofore it could mature at any time. It cannot mature after the end of the year in which the taxpayer reaches the age of 71. Heretofore the rule was that it had to mature at the age of 71 and not later. They now provide a bit of a cushion to allow it to mature up to the end of the year in which the seventy-first birthday is reached.

Secondly, in "b", heretofore annuity payments were on purely a fixed basis. The plan may call for payments to be adjusted annually to reflect increases in the consumer price index or increases at specified rates not exceeding 4 per cent. That is under clause 34(13) at page 41.

We then come to the options that are now available at maturity. First, the old option exists now whereby the taxpayer can buy an annuity for life, either for the life of himself or

[Traduction]

Le sénateur Beaubien: Lorsqu'il s'agit d'une corporation imposée et recevant un dividende d'une autre corporation imposée, la première corporation n'est pas tenue de payer d'impôt sur ce dividende.

M. Gillespie: Non. C'est la corporation bénéficiaire qui paie un impôt remboursable s'il s'agit réellement d'un dividende de portefeuille. Mais il existe maintenant une exception si la corporation bénéficiaire possède plus de 10% de la corporation imposée.

Le président: Lorsque la corporation bénéficiaire payait l'impôt de 25% dans un cas pareil, n'obtenait-elle pas alors un remboursement lorsqu'elle payait en dividendes?

M. Gillespie: Absolument. Il s'agit d'un impôt remboursable.

Le président: Si elle paye un dividende, il n'y a plus d'impôt maintenant.

M. Gillespie: Il n'y aura pas d'impôt si elle possède plus de 10%. Si elle possède moins de 10%, il y aura un impôt de 25% qui serait remboursé au fur et à mesure qu'elle verse des dividendes.

Le président: Le fait d'être tenu ou non de payer l'impôt dépendrait de la nature de la personne recevant le dividende de la corporation privée.

M. Gillespie: C'est vrai. Je devrais peut-être examiner les nouvelles dispositions portant sur les REER. Je désire mentionner en premier lieu, qu'il y a deux ans, soit en décembre 1976, votre Comité a fait état de ses inquiétudes face au manque de souplesse concernant l'échéance d'un régime: à cette époque, certains amendements avaient été proposés concernant les dispositions sur le REER. En fait, le contribuable se trouvait devant l'alternative suivante: obtenir de l'argent comptant ou souscrire à une rente auprès d'une société d'assurance-vie. A cette époque, le ministre avait entrepris d'étudier plus exhaustivement la situation et de proposer des recommandations, lesquelles figurent dans le bill C-56.

Le bill C-56, propose d'offrir certains choix au contribuable. Avant d'étudier ces choix, je dois mentionner que le président a déjà souligné le premier fait important: l'échéance du REER ne peut pas survenir avant l'âge de 60 ans. Auparavant, il pouvait venir à échéance à n'importe quel âge. Maintenant, l'échéance ne peut pas survenir après la fin de l'année au cours de laquelle le contribuable atteint l'âge de 71 ans. Auparavant, c'était 71 ans au plus tard. Aujourd'hui, la loi offre une certaine souplesse en fixant l'échéance à la fin de l'année où le contribuable atteint 71 ans.

Parlons maintenant du deuxième choix offert. Auparavant, les arrérages de rente étaient uniquement à terme fixe. Le régime permet que les arrérages soient rajusté annuellement afin de tenir compte des augmentations de l'indice des prix à la consommation et celles à un taux prévu ne dépassant pas 4% par année. Ces dispositions sont précisées au paragraphe 34(13), à la page 41.

Nous abordons maintenant les choix offerts à l'échéance. En premier lieu, l'ancien choix demeure: le contribuable pouvait obtenir une rente viagère pour son épouse ou pour le couple; en

[Text]

jointly with his wife; secondly, he can buy an annuity for a fixed term equal to the number of years remaining before he reaches the age of 90. So if he matures a plan at the age of 60, for instance, he can pick up a 30-year annuity. Again, the annuity, at his option, can be paid to him, or both to himself for his life and to his spouse after his death. In both these cases the annuity may be issued by a life insurance company or a trust company. Heretofore the annuities were only available from life insurance companies.

His third option is an annuity under an RRIF, or registered retirement investment fund, out of which payments may be made to a beneficiary each year equal to a fraction of the value of the fund's property at the beginning of the year; that is, based on the number of years then remaining before the annuitant reaches 90. To use a simple example, that I used earlier, if the plan matures at 60 you have 30 years left to go before age 90. The plan would pay out one-thirtieth each year.

The Chairman: Subject to tax.

Mr. Gillespie: Absolutely.

Senator Cook: What happens if he lives to 91?

Mr. Gillespie: You are going to have to find some other source of funds to look after you.

Senator McIlraith: When you say, "Pay out subject to tax," how are you going to arrange that pay-out? Is it the interest on the money plus one-thirtieth, or what is the method? What would be the pay-out in your last example?

Mr. Gillespie: The pay-out would be one-thirtieth of the fund.

Senator McIlraith: Well then, what would happen to the income on the fund?

Mr. Gillespie: That would build into the fund.

Senator Roblin: You pay out one-thirtieth each year? Or one-thirtieth the first year and one-twenty-ninth the second year and so on?

Mr. Poissant: That is right; so in the second last year it would be one-half, and in the last year you would get the rest. If you put in \$100,000 at 5 per cent, at the end of the first year you divide \$105,000 by 30, and that is the amount you get the first year. In the second year it would be the whole of the fund divided by 29, including the interest. All of that is taxable as a pension.

The Chairman: There is an interest accumulation there, too, Albert.

Mr. Poissant: Yes. You take all the fund plus the accumulation of the income of the fund. It could be rental, but usually it would be interest or dividends. All of that is the fund divided by the amount of whatever year you are in.

Mr. Gillespie: The fund constituting a mixture of capital and income.

[Traduction]

deuxième lieu, il pouvait obtenir une rente pour un terme fixe égal au nombre d'années restant avant que le rentier n'atteigne l'âge de 90 ans. Par conséquent, s'il exigeait son régime à l'âge de 60 ans, il obtenait une rente de 30 ans. Encore une fois, cette rente peut s'il le désire, être versée soit uniquement au rentier, soit au rentier, et à son épouse après sa mort. Dans les deux cas, la rente peut être émise par une société d'assurance-vie ou une société de fiducie. Auparavant, seules les sociétés d'assurance-vie pouvaient émettre des rentes.

Un troisième choix s'offre au contribuable. Une rente dans le cadre du fonds enregistré de revenu de retraite, en l'occurrence le FEER. Ce fonds permet au bénéficiaire d'obtenir chaque année un montant égal à la fraction de la valeur des biens détenus dans le cadre du fonds au début de l'année; le tout est fondé sur le nombre d'années qui restent avant que le rentier n'atteigne 90 ans. Utilisons l'exemple très simple de tout à l'heure: si le régime échoit lorsque le rentier atteint 60 ans, il existe une différence de 30 ans avant qu'il n'atteigne 90 ans. Le régime verserait par conséquent le trentième du montant chaque année.

Le président: Ce montant serait assujéti à l'impôt.

M. Gillespie: Absolument.

Le sénateur Cook: Qu'est-ce qui arrive si le rentier vit jusqu'à 91 ans?

M. Gillespie: Il devra se chercher un autre genre de fonds.

Le sénateur McIlraith: Au sujet du paiement assujéti à l'impôt, j'aimerais savoir comment vous allez procéder? S'agit-il de l'intérêt sur l'argent, plus un trentième, ou quoi? Quel serait le paiement à faire dans votre dernier exemple?

M. Gillespie: Ce serait le trentième du fonds.

Le sénateur McIlraith: Qu'advierait-il alors du revenu du fonds?

M. Gillespie: Je pense qu'il irait au fonds.

Le sénateur Roblin: Vous payez un trentième chaque année? ou un trentième la première année, et un vingt-neuvième la deuxième, etc.

M. Poissant: C'est exact. Dans l'avant-dernière année, ce serait une demie, et dans la dernière, le reste. Si vous investissez \$100,000 à 5% d'intérêt, à la fin de la première année, vous divisez 105 000 par 30, et c'est le montant que vous obtenez. La deuxième année, ce serait l'ensemble du fonds divisé par 29, y compris l'intérêt. Tout cela est imposable en tant que pension.

Le président: Il y a également accumulation d'intérêt, n'est-ce pas, monsieur Poissant?

M. Poissant: Oui. Vous prenez le fonds, plus l'accumulation du revenu du fonds. Il peut s'agir de revenus locatifs, mais habituellement, ce serait l'intérêt ou les dividendes. Tout cela constitue le fonds, divisé par le montant pour n'importe quelle année.

M. Gillespie: Le fonds étant un mélange de capital et de revenu.

[Text]

Mr. Poissant: That is right. There is an example here.

Senator Cook: What happens if you die at 88?

Mr. Gillespie: Well, if you have provided that it goes to your spouse, she will receive it until the fund runs out.

Senator Cook: Suppose you do not have a spouse?

Mr. Gillespie: We will come to that in a minute. As just indicated, payments may be made to the annuitant and, if he so elects, to his spouse after death. Second, the payment period and the amounts payable each year may be determined by the spouse's age, if she is younger than the annuitant, and he so elects. Thirdly, and this is an important feature, the RRIF may be self-administered, although there has to be an arrangement made with a life insurance company or a trust company; but it can be self-administered in the same way as an RRSP can be, before maturity.

Senator Cook: What do you mean by "self-administered?"

Mr. Gillespie: Well, you can buy and sell your own investments. You can buy and sell the investments in the fund as if they were yours.

Senator McIlraith: Before you move into that area, we have not fully exhausted what happens to the fund in the case of the person who dies at, say, the age of 75, and has no spouse. Say his spouse has predeceased him.

Mr. Gillespie: That is in paragraph 3 here. Except where the spouse becomes the annuitant pursuant to the terms of the fund, or the deceased's will, the carrier will distribute to the estate at the time of death, and the annuitant will be deemed to have received those funds and be fully taxable on the fair market value of those funds.

Senator McIlraith: Received as income in that year.

Mr. Gillespie: Yes.

The Chairman: Some question has arisen about what happens at age 90 if you have exhausted your retirement funds.

Senator Beaubien: I think such a person would be exhausted, anyway.

The Chairman: Well, there has been some serious discussion about that, and some suggestions have been made. I do not know whether we will hear any evidence or not on that.

Senator Walker: This is most unusual. This is new.

Mr. Gillespie: What is that, senator?

Senator Walker: That final provision.

Mr. Gillespie: Well, there is a similar provision with respect to not only RRIF's, but to RRSP annuities as well, to the effect that if there are funds left over, and they do not go to the spouse, they will be included in the deceased's estate at the time of his death. This is a new provision.

[Traduction]

M. Poissant: C'est exact. Nous en avons un exemple ici.

Le sénateur Cook: Qu'arrive-t-il si vous mourez à 88 ans?

M. Gillespie: Si vous avez précisé que le fonds va à votre conjoint, il le recevra jusqu'à ce que le fonds soit épuisé.

Le sénateur Cook: Mais supposons que vous n'ayez pas de conjoint.

M. Gillespie: Nous y arriverons dans un instant. Comme je viens de le mentionner, les paiements peuvent être faits au rentier et, s'il le précise, à son conjoint après sa mort. Deuxièmement, la date du paiement et les montants payables chaque année peuvent être déterminés par l'âge du conjoint, selon qu'il est plus jeune que le rentier, et si celui-ci le veut ainsi. Troisièmement, et c'est une caractéristique importante, le F.E.E.R. peut être auto-administré, bien qu'aucun accord n'ait été conclu avec une compagnie d'assurance-vie ou une société de fiducie. Mais il peut être auto-administré tout comme un R.E.E.R., avant qu'il arrive à échéance.

Le sénateur Cook: Qu'entendez-vous par auto-administré?

M. Gillespie: Que vous pouvez acheter et vendre vos propres valeurs de placement. Vous pouvez acheter et vendre les valeurs placées dans le fonds comme si elles étaient vôtres.

Le sénateur McIlraith: Avant que vous ne parliez davantage de cette question, nous n'en avons pas terminé avec ce qui se passe lorsqu'une personne meurt à 75 ans, et qu'elle n'a pas de conjoint. Disons que son conjoint est mort avant elle?

M. Gillespie: Cette question figure au paragraphe 3. Sauf lorsque le conjoint devient le rentier conformément aux termes du fonds ou à la volonté du défunt, l'émetteur distribue le fonds à la succession, et le rentier est considéré comme ayant reçu ces fonds et comme étant pleinement taxable sur leur juste valeur marchande.

Le sénateur McIlraith: Cette somme sera considérée comme un revenu pour l'année en cause.

M. Gillespie: Oui.

Le président: On s'est demandé ce qui se passait lorsqu'une personne atteignait l'âge de 90 ans et qu'elle avait épuisé son fonds de pension?

Le sénateur Beaubien: Je pense qu'une telle personne serait épuisée de toute façon!

Le président: On en a parlé sérieusement, et des propositions ont été faites. Je ne sais pas si nous entendrons des témoignages à cet égard.

Le sénateur Walker: C'est peu commun. C'est une nouvelle question.

M. Gillespie: De quoi s'agit-il, sénateur?

Le sénateur Walker: De la disposition finale.

M. Gillespie: On trouve une disposition semblable en ce qui concerne non seulement le F.E.E.R., mais également les rentes d'un REER. Cette disposition stipule que s'il reste des fonds, ceux-ci ne vont pas au conjoint, mais sont inclus dans la succession du défunt après sa mort. C'est une nouvelle disposition.

[Text]

Senator McIlraith: Returning to the last answer you gave me, assuming the annuitant dies at age 70, leaving the spouse, and the fund continues for, say, another two years, then where does the residue go? Does it go to the spouse's estate?

Mr. Gillespie: If she were to die two years afterwards?

Senator McIlraith: Yes. If she succeeds him.

Mr. Gillespie: I would imagine that it would go into her estate in the year of her death.

Mr. Poissant: And taxable as income in that year.

Senator McIlraith: Yes. That is not covered there.

The Chairman: Well, it would not be taxable twice.

Mr. Gillespie: It would not be taxable the first time, but it would be taxable at the death of the last spouse.

Senator Walker: What would go into her estate?

Mr. Gillespie: The balance of the fund; that is, the fair market value of the fund at that time.

Senator Roblin: Mr. Chairman, would that mean that the tax would be taken on a personal basis, as if the person were alive? Then, because he is dead, what about the other taxes that are applicable in some provinces, such as estate duties? Are the funds going to be taxed twice at that stage? They are, are they not?

Mr. Gillespie: That is right.

Senator Roblin: And very heavily, too, in some places.

Senator Cook: The philosophy seems to be to spend as you go, and have nothing left.

Mr. Gillespie: Mr. Chairman, that is the end of my presentation.

The Chairman: Well now, that finishes our educational review. We have really stood aside, pretty well, the question of the sales tax allocations, and so on. I think time may resolve the problem; otherwise, we will have to deal with it. Possibly the time to deal with it would be when we have the departmental officers here, in the first instance, at the next sitting of the committee, not this week, but next week. I thought we would deal with the departmental officers then, because tomorrow afternoon and on Thursday morning we will have the bank bill.

Senator Cook: We have not got the bill yet, have we? This is a pre-study.

The Chairman: No. The present state of it is that notice of closure was given yesterday permitting debate on Tuesday and Wednesday, after which the question will be put. When that is done, they will start in a Committee of the Whole clause-by-clause study, and this is time, while they are at a clause-by-clause study, that I would like to get our report ready. I do not want to rush anybody, and you may wish to make submissions on that. There would be an advantage even if we only make an

[Traduction]

Le sénateur McIlraith: Pour en revenir à la dernière réponse que vous m'avez donnée, si l'on considère que le rentier meurt à l'âge de 70 ans, laissant une épouse, et que le fonds devient échue deux années plus tard, à qui revient ce qui reste? Au patrimoine de l'épouse?

M. Gillespie: Si elle meurt deux ans après?

Le sénateur McIlraith: Oui, si elle lui succède.

M. Gillespie: Je pense que cela lui reviendrait l'année de sa mort.

M. Poissant: Et l'argent serait imposable en tant que revenu cette année-là.

Le sénateur McIlraith: Oui. Il n'y a aucune disposition à ce sujet dans l'article.

Le président: Et bien, l'argent ne pourrait être imposé à deux reprises.

M. Gillespie: Aucun impôt ne serait prélevé la première fois mais serait par contre perçu à la mort du dernier conjoint.

Le sénateur Walker: Que lui reviendrait-il?

M. Gillespie: Le solde du fonds, c'est-à-dire le fonds calculé d'après la valeur du marché à ce moment-là.

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, cela signifie-t-il que l'impôt serait perçu comme si la personne vivait? Alors, vu qu'elle est décédée, qu'en est-il des autres taxes comme les droits de succession, qui sont perçues dans certaines provinces? Les fonds feront-ils l'objet d'une double imposition à ce moment-là? Je crois que c'est le cas, n'est-ce pas?

M. Gillespie: C'est exact.

Le sénateur Roblin: Et ils seront très lourdement taxés à certains endroits.

Le sénateur Cook: En toute logique, il faudrait donc dépenser au fur et à mesure et ne rien conserver.

M. Gillespie: Monsieur le président, j'en ai terminé.

Le président: Voilà qui clôture ces débats. Nous avons à vrai dire presque épuisé la question portant sur l'affectation de la taxe de vente et je pense que la solution au problème dépend du temps, sinon, il faudra que nous y revenions. Peut-être le ferons-nous lorsque les fonctionnaires responsables du ministère en cause nous rendront visite lors de la prochaine session du comité, pas cette semaine, mais la semaine prochaine. Je crois que nous en parlerons avec eux à ce moment là car demain après-midi et jeudi matin nous allons devoir discuter du projet de loi sur les banques.

Le sénateur Cook: Nous n'avons pas encore reçu le projet de loi n'est-ce pas? Il s'agit d'une étude préalable.

Le président: Non. Pour l'instant, l'avis de fermeture a été donné hier, ce qui permet de tenir les débats, mardi et mercredi, après quoi la question sera posée. Cela fait, les travaux en comité débiteront par l'étude article par article et c'est pendant que se fera cette étude que je voudrais terminer notre rapport. Je ne veux presser personne et si vous le voulez, vous pouvez présenter quelque chose à ce sujet. Même si nous ne rédigeons qu'un premier rapport provisoire, cela pourrait être

[Text]

interim first report—and we followed that practice last year—and get it over to the House of Commons while they are still in a Committee of the whole.

The committee adjourned.

WEDNESDAY, JUNE 7, 1978

The committee resumed at 9.30 a.m.

Senator Salter A. Hayden (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, this morning we have three submissions on the income tax bill, Bill C-56. The first submission will be made by the Life Underwriters Association of Canada. We have had them before us on a previous occasion, in connection with Bill C-11, last December, I think it was. This submission has to do mainly with RRSPs and the provisions in Bill C-56 in relation thereto, particularly the minimum age before which you may not mature or collapse your RRSPs.

Appearing for the association are Mr. R. L. Kayler, Q.C., the Executive Vice-President and General Counsel; Mr. R. Norris Bowden, the Past Chairman of the Board and Chief Executive Officer; and Mr. Ross M. Durant, a member of the Tax and Legislation Committee.

There has been distributed to each member of the committee a copy of the submission on behalf of the Life Underwriters Association. I should tell you that the first distribution this morning, a letter signed by Mr. Chater of the Income Tax Division, is a letter to which I referred yesterday. It arose from a telephone conversation I had with Mr. Garland of the Tax Department. Subsequently I asked for confirmation in writing. Mr. Garland was away, so Mr. Chater undertook to write the answer. There was a qualification in his reply saying that this is based on the budget proposals, so I went back to him and asked, "Now that you have had an opportunity to see the bill, what have you to say about the views expressed in your letter?" He replied, "It only affirms them." You can therefore proceed as though it is based not only on the budget resolutions but also on the provisions of the bill itself.

Mr. Bowden, I understand you are going to make an opening statement on what the problems are.

Mr. R. Norris Bowden, past Chairman of the Board and Chief Executive Officer, Life Underwriters Association of Canada: Mr. Chairman, honourable senators, we met with you in the fall, as you probably remember. At that time I did not realize we would have the privilege of sitting with you again quite so soon. The recent proposal have brought this about. They say that "the Lord giveth and the Lord taketh away." It appears to us that more has been taken than is given in these particular situations.

The Chairman: Don't blame it on the Lord.

Senator Flynn: Be more precise!

[Traduction]

avantageux—c'est ce que nous avons fait l'année dernière—et nous pourrions ensuite l'envoyer à la Chambre pendant qu'on y siège encore en comité.

Le Comité suspend des travaux.

LE MERCREDI 7 JUIN 1978

La séance du Comité reprend à 9 h 30.

Le sénateur Salter A. Hayden (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous avons ce matin trois mémoires concernant le projet de loi sur l'impôt sur le revenu, le bill C-56. Le premier sera présenté par l'Association des assureurs-vie du Canada. Ils ont déjà eu l'occasion de comparaître devant nous, le 1^{er} décembre dernier je crois, à propos du bill C-11. Ce mémoire porte principalement sur le Régime enregistré d'épargne-retraite et les dispositions du bill C-56 s'y rapportant, particulièrement en ce qui concerne l'âge minimum auquel le Régime enregistré d'épargne-retraite arrive à échéance.

Comparaîtront au nom de l'Association, MM. R. L. Kayler, vice-président administratif et conseiller général; R. Norris Bowden, ancien président du conseil d'administration et agent d'administration en chef; et M. Ross M. Durant, membre du comité sur le droit fiscal.

Nous avons distribué à chacun des membres du Comité un exemplaire du mémoire au nom de l'Association des assureurs-vie du Canada. Les premiers documents distribués ce matin comprennent une lettre signée par M. Chater de la Division de l'impôt sur le revenu à laquelle j'ai fait allusion hier. Elle fait suite à une conversation téléphonique que j'ai eue avec M. Garland du ministère de l'Impôt; j'avais en effet demandé une confirmation écrite. M. Garland étant absent, M. Chater a rédigé la lettre. Il a émis une réserve dans sa réponse en précisant que ces renseignements étaient fondés sur des propositions budgétaires; j'ai donc communiqué de nouveau avec lui pour lui dire «Maintenant que vous avez eu l'occasion de lire le projet de loi, quelles sont vos observations au sujet des opinions exprimées dans votre lettre?» Il a répondu «Cela ne fait que les confirmer.» Vous pouvez donc prendre pour acquis que ces renseignements sont non seulement fondés sur la résolution budgétaire, mais aussi sur les dispositions du bill.

Monsieur Bowden, vous allez faire, je crois, une déclaration préliminaire sur la nature des problèmes.

M. R. Norris Bowden, ancien président du conseil d'Administration et agent d'Administration en chef, Association des assureurs-vie du Canada: Monsieur le président, honorables sénateurs, comme vous vous en souviendrez sans doute, nous vous avons rencontrés l'automne dernier. A cette époque, je ne croyais pas avoir le privilège de comparaître de nouveau dans un si bref délai. Le problème provient des récentes propositions. On dit du Seigneur qu'il donne d'une main pour reprendre de l'autre. Il nous semble dans les circonstances actuelles, qu'on nous a repris plus que ce qu'on nous avait donné.

Le président: N'en jetez pas le blâme sur le Seigneur.

Le sénateur Flynn: Soyez plus précis.

[Text]

Mr. Bowden: There are three specific areas of contention. If I may, I will deal briefly with each one and then, with the chairman's consent, invite any questions or dialogue on them.

With respect to the maturity date for registered retirement savings plans, the Life Underwriters Association of Canada recommends that there be a withdrawal of the proposal to limit to age 60 the starting date for life annuity payments under a matured RRSP, as stated in subparagraph 146(2)(b)(iii).

The Chairman: "ITA" is the Income Tax Act?

Mr. Bowden: Yes, Mr. Chairman. Our concern is that it is going to produce hardships, unnecessary inconsistencies and very severe problems for those affected by this legislation. There are many situations, be it for health reasons, business reasons, failure of business or simply disappearance of a job in which an individual is going to want to choose early retirement—that is, retirement before age 60. People in corporate pension plans in many situations are entitled to do so. The individual who is relying on a Registered Retirement Savings Plan will now be precluded from doing so, though there may be many good and valid reasons for this. It would appear to be a denial of a fundamental right which the individual had before, namely, to choose when he wishes to retire.

A situation in which it would be critical would be the case of a young man dying leaving a young widow. The young widow, particularly if there are children involved, needs the greatest flexibility possible in her financial arrangements. The present legislation gives this flexibility. The proposed legislation, which would lock it in to age 60, precludes the flexibility which a young widow needs in order to plan and provide the necessary care and continuity of parental responsibility during the adjustment period. It is these sufferings and hardships with which we are concerned, as well as that of a self-employed individual wishing to choose early retirement, for whatever reason. He can do so at the present time, but will be precluded from doing so under the proposed legislation.

The second point I wish to raise is the taxation of the RRSP benefits at death.

Senator Buckwold: May I ask a question on the first point?

Mr. Bowden: Certainly.

Senator Buckwold: As a matter of interest, what percentage of those who take their annuity do so before the age of 60 at the present time? What are the numbers?

Mr. Bowden: I do not have an answer to that.

Senator Buckwold: Are there people who ask for their annuity before the age of 60?

[Traduction]

M. Bowden: Il y a trois secteurs précis donnant lieu à des contestations. Si vous me le permettez, je vais traiter brièvement de chacun d'eux, puis je vous inviterai à poser des questions ou à amorcer une discussion à ce sujet.

En ce qui concerne la date d'échéance pour les Régimes enregistrés d'épargne-retraite, l'Association des assureurs-vie du Canada recommande de retirer la proposition visant à limiter à 60 ans la date du début des paiements pour une rente viagère aux termes d'un régime enregistré d'épargne-retraite échu, tel que stipulé au sous-alinéa 146(2)b)(iii).

Le président: Il est ici question de la Loi de l'impôt sur le revenu?

M. Bowden: Oui, monsieur le président. Nous nous inquiétons du fait que cela causera des difficultés, des manques d'uniformité inutiles et de très graves problèmes pour ceux qui sont touchés par cette mesure législative. Diverses circonstances, que ce soit des raisons de santé ou d'affaires, un échec en affaires ou simplement la perte d'un emploi, peuvent inciter quelqu'un à prendre une retraite prématurée—c'est-à-dire avant l'âge de 60 ans. Les personnes qui participent aux régimes de pension de bien des sociétés ont droit de le faire dans de nombreuses circonstances. Quelqu'un qui compte sur un régime enregistré d'épargne-retraite ne sera plus autorisé à s'en prévaloir, même s'il a des raisons valables. Cela constitue apparemment une négation d'un droit fondamental que possède l'individu, en l'occurrence, celui de choisir le moment de prendre sa retraite.

La situation serait grave dans le cas du décès d'un homme jeune qui laisserait une jeune veuve. Pour cette jeune veuve, particulièrement si elle a de jeunes enfants, il faut des dispositions financières offrant la plus grande souplesse possible. La loi actuelle lui accorde précisément une telle latitude. La nouvelle loi, qui impose une limite à l'âge de 60 ans, priverait cette jeune veuve de cette souplesse financière dont elle a besoin pour planifier et donner les soins nécessaires qu'exige son rôle parental au cours de la période d'adaptation. Ce sont ces tracasseries et ces difficultés qui nous préoccupent; songeons également au cas d'une personne qui travaille à son compte et qui désirerait prendre sa retraite plus tôt, pour quelque raison que ce soit. Il peut le faire à l'heure actuelle, mais la nouvelle loi l'en empêchera.

La deuxième question que je désire soulever concerne l'impôt perçu sur les revenus provenant du régime enregistré d'épargne-retraite au moment du décès.

Le sénateur Buckwold: Puis-je poser une question en ce qui concerne le premier point?

M. Bowden: Certainement.

Le sénateur Buckwold: A titre d'information, quel est actuellement le pourcentage de ceux qui reçoivent une rente d'un régime enregistré d'épargne-retraite avant l'âge de 60 ans actuellement? Combien y en a-t-il?

M. Bowden: Je n'ai pas de renseignements à ce sujet.

Le sénateur Buckwold: Y a-t-il des personnes qui demandent à recevoir leur pension avant l'âge de 60 ans?

[Text]

Mr. Bowden: As a practitioner, I have a small number of clients who are enjoying an RRSP income prior to age 60.

Mr. R. L. Kayler, Q.C., Executive Vice-President and General Counsel, Life Underwriters Association of Canada: To the best of my knowledge, there probably are no statistics that would directly answer that question. We receive comments from our individual members on this point. From their dealings with their own circle of policy owners and clients, in almost every case, they can cite one, two or more cases where they can see a very serious problem arising out of this in trying to plan the affairs of a widow, particularly where she has to readjust in a rather traumatic set of circumstances. It is not a case of a problem in terms of quantity. It is a problem that is very severe, or that can be, for specific individuals.

Senator Beaubien: What is the reasoning behind the government wanting to limit it to age 60?

The Chairman: The reasons are stated in the budget speech. As I understand it, retirement planning is intended to take hold when you retire. Permitting early maturity may defeat the purpose of that because the funds may be spent at an earlier date. Whether that is an adequate reason or not is something else.

Senator Laird: Mr. Chairman, may I ask a supplementary? You, of course, represent the Life Underwriters Association of Canada. Is it fair to ask you what the insurance companies have to say about this problem? Have you discussed it with them?

Mr. Bowden: Only to the extent that informally they are in support of our concerns on this. There is no formal statement on that, to my knowledge.

Mr. Kayler: I am not aware of any formal statement.

Senator Laird: I am thinking, quite frankly, of the cost.

Mr. Bowden: Actually, on a cost basis they are actuarially equivalent. If a man chooses to retire at age 55 he receives a lesser income than he would at age 60.

Senator Laird: You are satisfied that it is strictly on an actuarial basis and, therefore, there is no loss to the insurance companies?

Mr. Bowden: No, sir, there is no loss.

Mr. Ross M. Durant, Member, Tax and Legislation Committee, Life Underwriters Association of Canada: If I might make a supplementary remark to that, if a person becomes disabled prior to age 65, many life insurance companies will offer an impaired annuity which, in effect, will raise the age up to the equivalent age based on the health statistics.

Personally, I am dealing with a man who is age 50 and unable to continue working. For annuity purposes, a couple of companies have made offers placing him at about 68 years of age. This man has suffered serious coronary damage. He would be precluded under the terms of the proposed legislation

[Traduction]

M. Bowden: D'après mon expérience pratique, j'ai un petit nombre de clients qui reçoivent un revenu d'un régime enregistré d'épargne-retraite avant l'âge de 60 ans.

M. R. L. Kayler, c.r., vice-président exécutif et conseiller général, Association des assureurs-vie du Canada: A ce que je sache, il n'y a probablement aucune donnée statistique qui permettrait de répondre directement à cette question. Nous recevons des commentaires de chacun de nos membres à ce sujet. D'après leurs contacts avec leur propre groupe de propriétaires de police et de clients, ils peuvent presque invariablement citer, un, deux ou plusieurs cas où cette disposition leur a causé un problème sérieux lorsqu'ils ont essayé de planifier les affaires d'une veuve, tout particulièrement s'il s'agissait de rajuster une police dans des circonstances assez traumatisantes. Le problème n'est pas quantitatif. Il est ou peut être très pénible à résoudre pour certaines personnes.

Le sénateur Beaubien: Pourquoi le gouvernement veut-il fixer la limite d'âge à 60 ans?

Le président: Les raisons en sont énoncées dans l'exposé budgétaire. D'après ce que je comprends, on veut que la planification de la retraite s'étale jusqu'au moment où on la prend. Si le régime arrive plus tôt à échéance, ce but peut ne pas être atteint car les fonds pourront être déjà dépensés. Que cette raison soit valable ou non, c'est un autre problème.

Le sénateur Laird: Monsieur le président, puis-je poser une question supplémentaire? Vous, bien sûr, vous représentez l'Association des assureurs-vie du Canada. Peut-on vous demander ce que les compagnies d'assurance ont à dire sur cette question. En avez-vous discuté avec elles?

M. Bowden: Tout ce que je sais, c'est qu'officieusement elles appuient vos préoccupations en la matière. Il n'y a eu aucune déclaration officielle à ce sujet, à ma connaissance.

M. Kayler: Je n'ai pas entendu parler de déclarations officielles.

Le sénateur Laird: Pour être franc, je songe au coût.

M. Bowden: En fait, quant au coût, elles s'équivalent d'un point de vue actuariel. Si une personne choisit de se retirer à l'âge de 65 ans, elle touche un revenu inférieur à celui qu'elle aurait reçu à 60 ans.

Le sénateur Laird: Vous savez que c'est calculé sur une base strictement actuarielle et qu'il n'y a par conséquent aucune perte pour les sociétés d'assurance-vie.

M. Bowden: Non, monsieur.

M. Ross M. Durant, membre du comité de la taxation et de la législation, Association des assureurs-vie du Canada: J'aimerais ajouter une chose. Si une personne devient invalide avant l'âge de 65 ans, un grand nombre de sociétés d'assurance-vie lui offriront une rente diminuée qui, en fait, en portera l'âge à ce qu'il serait d'après les données statistiques sur la santé.

Personnellement, je traite actuellement le cas d'un homme de 50 ans qui ne peut plus continuer à travailler. Deux compagnies lui ont fait des offres qui le placent, en matière de rente, aux environs de 68 ans. Cet homme a eu une grave affection coronaire. Aux termes du projet de loi, il ne pourrait

[Text]

from taking the annuity prior to age 60, yet he is unable to continue working.

Senator Laird: I can understand the hardship in particular cases, but one also has to think of the source of the funds. That is why I asked you about the life insurance companies.

The Chairman: Under the present law, when a person who has an RRSP reaches the age of 70 he must convert his fund into an annuity with an insurance company. If he does not do so and he goes into his 71st year, all the earnings in the fund are subject to income tax at whatever his personal rate may be. Is that right?

Mr. Bowden: That is correct.

The Chairman: When you talk about age 60, this is an age which is established in the bill as an age below which you cannot mature your RRSP, is that right?

Mr. Bowden: That is right.

The Chairman: Let us assume that we are under the present law and there is no minimum age of 60. What is the advantage a holder of an RRSP would enjoy that he does not enjoy, and that is not available to him, by virtue of this amendment?

Mr. Bowden: The present law gives him the flexibility whereby if he is forced out of the labour market he may start to enjoy his pension benefits which he has accrued over the years.

The Chairman: At what age?

Mr. Bowden: At whatever age he has attained at that time, Mr. Chairman.

The Chairman: But the bill checks that and states that you are free, between the ages of 70 and 60, to go your own way and choose your own route, but you cannot do so if you are below the age of 60.

Mr. Bowden: That is correct.

Senator Buckwold: But you could cash in and pay the tax.

Mr. Bowden: Yes, which would be very onerous on the individual.

Senator Buckwold: Not necessarily so, if there is a terrible hardship. If the income is low in the family, there could be a very small tax payment.

Mr. Bowden: If a man has accumulated \$75,000 in his RRSP and has to cash it in for whatever reason, that will be taxed at his marginal rate. If income is vital and critical to him, he is not going to be in a position to enjoy the luxury of paying 40 per cent of that in income tax. This is where it would hurt.

Senator Buckwold: I understand that, except that there is available to the family, or whoever the beneficiary is, a substantial lump sum cash payment if they wished to pay the tax.

Mr. Bowden: Yes, and the residue would be there for the beneficiary.

[Traduction]

toucher sa rente avant l'âge de 60 ans, et pourtant il ne peut continuer à travailler.

Le sénateur Laird: Je comprends la difficulté que posent certains cas particuliers, mais il faut également songer à la source des fonds. C'est pourquoi je vous ai interrogé au sujet des compagnies d'assurance-vie.

Le président: Aux termes de la loi actuelle, lorsqu'un bénéficiaire d'un régime enregistré d'épargne-retraite atteint l'âge de 70 ans, il doit convertir son fonds en rente auprès d'une compagnie d'assurance. S'il attend pour cela d'avoir 71 ans, tous ses gains seront assujettis à la Loi de l'impôt sur le revenu à un taux qui lui aura été fixé personnellement. Est-ce exact?

M. Bowden: Oui.

Le président: Lorsque vous parlez de 60 ans, il s'agit d'une limite fixée par le bill et au-dessous de laquelle il est impossible que le régime enregistré d'épargne-retraite arrive à échéance. N'est-ce pas?

M. Bowden: Oui.

Le président: Supposons que la loi actuelle ne fixe pas l'âge minimum à 60 ans. De quels avantages, que cette modification ne lui assure pas, le propriétaire d'un régime enregistré d'épargne-retraite jouirait-il alors?

M. Bowden: La loi actuelle lui accorde une certaine souplesse: s'il est obligé de quitter le marché du travail, il peut commencer à toucher les prestations de la pension qu'il a accumulée au cours des années.

Le président: A quel âge?

M. Bowden: A l'âge qu'il a atteint à ce moment-là, monsieur le président.

Le président: Mais le bill prévoit cette éventualité et stipule qu'on est libre, entre 70 et 60 ans, de prendre sa retraite ou non, mais qu'il n'en est pas de même avant 60 ans.

M. Bowden: C'est exact.

Le sénateur Buckwold: Mais il serait toujours possible d'encaisser le fonds de pension et de payer l'impôt.

M. Bowden: Oui, mais ce serait très onéreux pour le particulier.

Le sénateur Buckwold: Pas nécessairement, s'il est dans des difficultés terribles. Si le revenu familial est bas, l'impôt à payer pourrait être minime.

M. Bowden: Si un homme a accumulé \$75,000 dans son régime enregistré d'épargne-retraite et doit l'encaisser pour une raison quelconque, cette somme sera imposée à son taux d'impôt le plus élevé. S'il a vraiment besoin de revenus, il ne se réjouira pas d'en sacrifier 40% à l'impôt. Ce serait l'inconvénient.

Le sénateur Buckwold: Je comprends bien, mais il reste à la famille, ou au bénéficiaire, une somme au comptant assez considérable si elle désire payer l'impôt.

M. Bowden: Oui, et le reste irait ensuite au bénéficiaire.

[Text]

The Chairman: I think there are some limitations on that. As I understand it, if a man under age 60, under the terms of this bill, died leaving a wife and family, the wife being the beneficiary, I understand that in those circumstances there is a rollover of the fund to the wife's RRSP, if she has one, or she can create one and enjoy that rollover tax free. So, as far as the wife is concerned, there is no hardship at that stage. The hardship may come, as you say, when the wife wants to make use of part of the moneys in the fund prior to age 60, is that right?

Mr. Bowden: That is right.

The Chairman: The memorandum which you have before you and which I received as a combination of Mr. Garland's explanation to me, as written by Mr. Chater, who are both with Revenue Canada, confirms what Dr. Neufeld from the Department of Finance advised. They indicate that a widow with children experiencing financial hardship can, notwithstanding the provision that sets 60 years of age as the minimum age at which one can mature or collapse an RRSP, transfer annually a determined amount of money out of the RRSP. In other words, she can determine what amount she will need annually to supplement her own income, and she can transfer that amount of money to her own RRSP. She must not transfer it to herself and then to her own RRSP. To do so, would expose her to tax. She would have to transfer it directly in order to avoid taxation. The amount that she then takes out is taxable. The balance would continue to accumulate in either the estate or in her RRSP.

Senator Beaubien: The amount that she takes out and spends would be taxable?

The Chairman: What she takes out would be taxable, yes. In order to avoid a heavy impost of tax, Mr. Chater's memorandum suggests that she calculate what she will require for the first year and transfer and pay tax on that amount, repeating the same operation the next year, only she would need another RRSP. So, *seriatim*, she can continue each year until she reaches the age of 60 years. It is quite a cumbersome method.

Senator Flynn: Is this method available to the holder of the RRSP who becomes ill?

Mr. Gillespie: Yes, he could do it.

Senator Flynn: Is that set out in the bill, or would it be in regulations yet to be formulated?

The Chairman: It is in the general law.

Mr. Durant: Mr. Chairman, I wonder if I might speak to that. Although one can collapse an RRSP under those circumstances, it is not specifically spelled out in the bill. If the collapsing does not take place in proper sequence, the whole capital sum could be subject to income tax. In fact, there have already been cases of people being caught on that. There are a good many people, not only in our industry, but in the other industries that service RRSPs, who are not well equipped to create and effect a proper roll-over. I would hate to see a widow forced into a tax situation because the roll-over was

[Traduction]

Le président: Je crois qu'on y a imposé certaines limites. Selon moi, aux termes du bill, si un homme de moins de 60 ans mourait en laissant une femme et des enfants, et que celle-ci soit la bénéficiaire, il y aurait alors un roulement de fonds au régime enregistré d'épargne-retraite de l'épouse, si elle en avait un. Elle peut en acquérir un et ainsi jouir de ce roulement exempt d'impôt. L'épouse n'éprouve donc aucune difficulté à ce stade. Les difficultés peuvent surgir, comme vous le dites, si elle veut utiliser une partie de l'argent avant l'âge de 60 ans, n'est-ce pas?

M. Bowden: C'est exact.

Le président: Le mémoire qui vous a été soumis et que j'ai reçu comme complément à l'explication que m'a donnée M. Garland, a été rédigé par M. Chater. Ils sont tous deux au service de Revenu Canada, le mémoire confirme l'avis donné par M. Neufeld du ministère des Finances. Les auteurs de ce mémoire soutiennent qu'une veuve qui a des enfants à charge et a des difficultés financières, nonobstant la disposition fixant à 60 ans l'âge minimal auquel le REER d'une personne vient à échéance ou est annulé, peut chaque année en transférer un montant fixe. Autrement dit, elle peut établir ce dont elle aura besoin chaque année pour suppléer à son revenu et le transférer à son propre REER. Il ne faut pas qu'elle le transfère à son nom pour le déposer ensuite à son régime, car elle s'exposerait ainsi à payer de l'impôt ce qu'elle peut éviter en faisant un transfert direct. Le montant qu'elle retire après le transfert est, lui, imposable, mais le solde continuerait à s'accumuler soit dans la succession ou dans son REER.

Le sénateur Beaubien: Les sommes qu'elle retire et dépense sont imposables?

Le président: C'est exact. Mais pour éviter d'avoir un lourd impôt à payer le mémoire de M. Chater propose qu'elle calcule ce dont elle aura besoin la première année, qu'elle fasse le transfert, paye l'impôt sur ce montant et répète la même opération l'année suivante, mais il lui faudrait alors un autre REER. Ainsi, de REER en REER, elle peut continuer à faire cela chaque année jusqu'à 60 ans. Mais c'est un système peu commode.

Le sénateur Flynn: Le détenteur d'un REER qui tombe malade peut-il également avoir recours à cette méthode?

M. Gillespie: Oui, il le peut.

Le sénateur Flynn: Est-ce indiqué dans le projet de loi ou est-ce le règlement à venir qui le précisera?

Le président: Cela figure dans la loi générale.

M. Durant: Monsieur le président, pourrais-je faire une remarque à ce sujet. Bien que l'on puisse annuler un REER dans ces circonstances, le projet de loi ne le dit pas explicitement. Si cette annulation n'a pas lieu dans l'ordre convenable, tout le capital serait imposable. En fait, certaines personnes ont déjà été prises après l'avoir fait. Il y a eu beaucoup, pas seulement dans notre industrie, mais également dans d'autres, qui offrent des REER et qui ne sont pas équipés pour créer et effectuer un roulement convenable. Je n'aimerais pas du tout voir une veuve obligée de payer de l'impôt à cause d'un

[Text]

carried out in an incorrect fashion. As I say, that has already happened on more than one occasion. I think it will be compounded if this is allowed to stand.

Senator Roblin: Mr. Chairman, if it is possible to do it by this cumbersome method, what is the point of the minimum age limitation of 60 years?

The Chairman: That is a question which I would expect to be put to the departmental officials when they are before us, or even the minister. We may contemplate inviting the minister. He came the last time, and we may well invite him again. For now, we are merely discussing what can and cannot be done under the existing law, notwithstanding this minimum age limit of 60 years. In his letter, Mr. Chater states:

... a wife who had her own RRSP would be able to avail herself of the options outlined on pages 49, 50 and 51 of the budget speech, of which I am enclosing a copy, if she was between the ages of 60 and 71. If a partial withdrawal of funds prior to the maturity date of the plan was desired, provided the wife is under the age of 71, she may contract for a second plan, request a direct transfer to the second RRSP of the funds she wished to have remained in a registered plan and thereafter receive as a taxable amount the balance remaining in the first plan. It should be noted, however, that in order to come within the purview of the law, the transfer of the funds should be made directly by the issuer of the RRSP to the new plan and not received by the individual annuitant under the plan and then paid in the new plan.

This contemplates a new RRSP. If she is only going to take an annual amount, she will determine what she needs annually to supplement whatever income she may have. The advantage in taking it annually is that the fund can continue to earn money, and she can take a similar amount out in the years following. It is a cumbersome method. In order to avoid the full application of this proposed amendment, it is a cumbersome procedure. It will cost something, although certainly I think a lot less than the earnings that might be realized by the fund in the on-going years.

Given the fact that the provisions of the bill can be avoided by means of these cumbersome procedures, the question then becomes one of why should not a direct and simple route be provided to achieve the same result?

Senator Walker: It is probably good for her and good for everybody else to have it a little more difficult to obtain. After all, women are likely to grab the whole amount and not worry about what the consequences are. If the insurance company can keep that money for her, if it can make it more difficult for her to get it, I think it is a good idea.

The Chairman: And it would increase in value.

Senator Walker: Yes.

Senator Cook: Does the age 60 limitation, in addition to protecting the widow, as alleged, provide any protection against a loss of revenue to the government? If this age limit of 60 were not imposed, would there be any loss of revenue to the

[Traduction]

roulement mal fait. Et comme je viens de le dire, cela s'est déjà produit plus d'une fois, et deviendra, me semble-t-il, plus compliqué si le texte n'est pas modifié.

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, si ce transfert peut être effectué d'une façon si peu commode, pourquoi fixer l'âge minimal à 60 ans?

Le président: C'est une question que j'aimerais bien que l'on pose aux représentants du ministère quand ils témoigneront devant nous, ou même au ministre, car nous pensons peut-être l'inviter. Il est venu la dernière fois et il se pourrait bien que nous l'invitions de nouveau. Pour l'instant, nous discutons simplement de ce que la loi en vigueur permet ou ne permet pas, nonobstant cet âge minimal de 60 ans. Dans sa lettre, M. Chater déclare:

... une femme possédant son propre REER pourrait se prévaloir des possibilités signalées aux pages 49, 50 et 51 de l'exposé budgétaire, dont je joins une copie, si elle était âgée de 60 à 71 ans. En effet, si elle désirait retirer une partie des fonds avant la date d'échéance du régime, et à condition qu'elle n'ait pas 71 ans, elle peut contracter un second régime, demander un transfert direct à ce second REER des fonds qu'elle souhaiterait y placer et après cela recevoir comme montant imposable le solde du premier régime. Il faut noter cependant que pour se conformer à la loi, le transfert des fonds doit être fait directement au nouveau régime par l'institution émettrice et ne doit pas être reçu par le bénéficiaire avant de les verser à ce régime.

Il s'agit donc d'un nouveau REER. Si elle ne veut que prendre un montant annuel, elle fixera ce qu'il lui faut comme supplément à ses autres sources de revenu. L'avantage de le prendre annuellement, c'est que le fonds peut continuer à produire des intérêts et qu'elle peut retirer un montant équivalent les années suivantes. C'est une méthode malcommode, mais pour éviter l'application intégrale de la modification proposée, on ne peut faire autrement. Et cela coûtera quelque chose, mais certainement, me semble-t-il, beaucoup moins que les revenus engendrés par le fonds au fil des années.

Compte tenu du fait que ces dispositions du bill peuvent être tournées par ce procédé, la question est alors de savoir pourquoi on ne fournirait tout simplement pas une voie directe et simple pour parvenir au même résultat?

Le sénateur Walker: Il y va probablement de l'avantage de la veuve et de l'avantage de tout le monde que ce soit un peu difficile à obtenir. Après tout, les femmes pourraient vouloir faire main basse sur tout l'argent sans se soucier des conséquences. Si la compagnie d'assurance peut garder cet argent pour elle et faire en sorte qu'il lui soit plus difficile à obtenir, je pense que c'est une bonne idée.

Le président: Et la valeur de cet argent augmenterait.

Le sénateur Walker: Oui.

Le sénateur Cook: Est-ce que la limite de 60 ans, en plus de protéger la veuve comme on le prétend, la protège aussi contre une perte de revenu au profit du gouvernement? Si cette limite de 60 ans n'était pas imposée, le gouvernement prendrait-il une

[Text]

government? In other words, what is the interest of the Department of National Revenue in this matter?

The Chairman: If the minimum age limit of 60 is not imposed, the maturity would have to take place in the seventieth year of the holder of the plan, at which point it would be fully taxable unless converted into an annuity.

Senator Cook: But as I understand the law as it exists now, in certain circumstances the funds can be taken out earlier.

The Chairman: Yes.

Senator Cook: That being so, what is the interest of the Department of National Revenue in imposing a minimum age limit of 60 for collapsing of the plan? If that minimum age limit of 60 were not imposed, would there be a drain on revenues?

The Chairman: I can only reiterate the minister's explanation.

Senator Cook: That does not persuade me.

The Chairman: Certainly, that would be a question to ask of the departmental officials.

Senator Cook: Perhaps the witnesses could tell us something about that.

Mr. Kayler: I think the Chater formula for getting around this limitation has already indicated, well enough that this is a trap for the unwary. It is cumbersome. It leaves completely undealt with the far more realistic problem, and that is that anyone who has done any estate planning is only too well aware of the fact that when there is a death and a widow is trying to pick up the pieces there will be a substantial period of time, more like a year or two or three, while things are sorted out. Most estates are open and unsettled for a period of a year or longer. It is not realistic to say that the widow can roll this over within the few months or the year or whatever the limitation is and thereby remove the tax problem, because at that stage in the estate administration and the re-orienting of a whole life style, it is not clear as to what will be done with all of the assets of the estate. Some may be available for income and others may not. Intelligent decisions about what to do with this RRSP are not decisions that can be made immediately.

The Chairman: But to the extent that the assets or money are left in the RRSP—in other words if the widow only draws a portion—then they would accumulate there.

Mr. Kayler: That is right.

The Chairman: Now you are addressing yourself to the problem of the widow. Some emphasis was placed by Mr. Bowden and Mr. Durant on the situation where the person who has the RRSP is in ill health or suffer an injury and wants to get at the RRSP earlier than age 60. Would you discuss that situation for a moment? What do you think the limitation in the bill provides that would adversely affect that?

Mr. Kayler: Well, the practical problem is that the person who has to start planning for supplementary or retirement income at an age under 60 can do it usually under an employee pension plan or he can do it under a deferred profit-sharing

[Traduction]

part de ce revenu? Autrement dit, pourquoi le ministère du Revenu national s'intéresse-t-il à cette question?

Le président: Si l'âge minimal de 60 ans n'était pas imposé, le régime viendrait à échéance le jour où le bénéficiaire atteint 70 ans et à ce moment-là, le régime serait entièrement imposable à moins d'être converti en rente viagère.

Le sénateur Cook: Mais si je comprends bien la loi actuelle, les fonds peuvent dans certains circonstances être retirés plus tôt.

Le président: Oui.

Le sénateur Cook: Cela étant, quel intérêt le ministère du Revenu national a-t-il à imposer un âge minimal de 60 ans pour l'échéance du régime? Si cette restriction de 60 ans n'était pas imposée, les revenus diminueraient-ils?

Le président: Je ne puis que vous répéter l'explication du ministre.

Le sénateur Cook: Elle ne me convainc guère.

Le président: Ce serait certainement une question à poser aux représentants du ministère.

Le sénateur Cook: Les témoins pourraient peut-être nous en toucher un mot.

M. Kayler: Je pense que la formule Chater, pour contourner cette limite, a déjà assez bien montré que c'est un piège pour les imprudents. C'est embarrassant. Cela laisse sans solution le problème beaucoup plus réaliste qui se pose. Quiconque a fait de la planification de successions sait trop bien que lorsqu'un homme meurt et que sa veuve essaie de rassembler les pièces, il s'écoule une période appréciable d'un, deux ou trois ans, pendant laquelle il faut faire un tri. La plupart des successions ne sont réglées qu'après un an ou plus. Il n'est pas réaliste de dire que la veuve peut tout régler en quelques mois, ou dans l'année—peu importe la limite—et ainsi régler le problème fiscal, car à cette étape de l'administration de la succession et de la réorientation de tout un mode de vie, on ne sait pas ce qu'on fera avec tous les éléments de l'actif de la succession. Certains peuvent servir de revenu, et d'autres, non. Les décisions intelligentes relativement à la question de savoir quoi faire avec le REER ne se prennent pas sur-le-champ.

Le président: Mais si l'actif ou l'argent est laissé dans le REER... autrement dit, si la veuve n'en retire qu'une partie, alors il y aura accumulation.

M. Kayler: C'est exact.

Le président: Vous abordez ici le problème de la veuve. MM. Bowden et Durant ont insisté sur les cas où la personne qui détient le REER veut, en raison de circonstances spéciales, de maladie ou de blessure, bénéficier de son régime avant 60 ans. Pourriez-vous nous en parler un peu? A votre avis, les dispositions relatives à la limite pourraient-elles avoir des répercussions négatives à cet égard?

M. Kayler: Eh bien, en pratique, la personne qui compte sur des revenus supplémentaires ou des revenus de retraite avant 60 ans peut en général utiliser un régime de pension d'employé, un régime de participation différée aux bénéfices, ou un

[Text]

plan or a regular employees' profit-sharing plan. But now he is about to be told that with an RRSP he cannot do anything until age 60 other than to cash it out and swallow the entire tax penalty in one year.

The Chairman: Well, you have heard what our counsel said, that is that the man himself can roll it over into another RRSP.

Mr. Kayler: But he may wish to take a pension income immediately for all or part of it.

The Chairman: But he does not have to roll over the whole amount. He can roll it over partially.

Mr. Gillespie: He can use the Chater formula.

Mr. Bowden: But that takes care of one year.

The Chairman: Yes, but the Chater formula, if we call it that, would be available to the man himself. It would still be cumbersome the same as it would be for the widow.

Mr. Durant: And if the Chater formula, Mr. Chairman, was not exercised in the correct manner, then the disabled person or the person in dire straits could find himself with some dire tax consequences as well.

The Chairman: You know, Mr. Durant, I am assuming and I would think that everybody on the Committee is assuming that with your organization interested in this thing, there is no question of getting bad advice. People would get good advice.

Mr. Durant: There are other organizations, Mr. Chairman, that sell RRSPs and we do not represent them.

Mr. Bowden: If I might make one comment on the Chater formula, as it is referred to—it is very specific in that the transfer of the fund into an on-going RRSP has to be between the two carriers; it cannot go by the insured. We have seen as practitioners honest mistakes happen. It is fraught with so many problems. If it is going to be done on an on-going basis to provide an income, as is suggested, and knowing the clients we deal with on a day-to-day basis, I would not want to risk that with the majority out there, because in their own way they might receive poor advice, not necessarily from one of us. But where the machinery is already set up today to accomplish this, and it is simple and foolproof, to go this cumbersome method seems to be just so illogical to us.

The Chairman: Mr. Bowden, what you are suggesting is that we should leave the statute the way it is because it protects people against themselves.

Mr. Bowden: Yes, sir.

The Chairman: That may or may not be an old principle or a new principle.

Senator Flynn: What would be the effect of the new provisions on those who are already in receipt of an annuity.

Mr. Kayler: Our understanding is, Mr. Chairman, that this is in effect retroactive legislation that is proposed, and it would apply to all existing RRSPs.

Senator Connolly (Ottawa West): But Senator Flynn asked about those now receiving annuities.

[Traduction]

simple régime de participation aux bénéfices d'employé. Mais on s'apprête à lui dire qu'avec un REER, elle ne peut, avant l'âge de 60 ans, que demander un remboursement intégral, ce qui l'oblige à en supporter l'impôt sur une année seulement.

Le président: Vous avez entendu ce que notre conseiller a dit, à savoir que l'époux peut utiliser un autre type de régime.

M. Kayler: Il peut vouloir retirer immédiatement l'ensemble ou une partie de ses revenus de pension.

Le président: Mais il n'a pas à transférer tout ce qu'il a dans un autre régime. Il peut en transférer une partie seulement.

M. Gillespie: Il peut avoir recours à la formule Chater.

M. Bowden: Mais cela ne vaut que pour une année.

Le président: Oui, mais la formule Chater, si vous me permettez l'expression, pourrait être utilisée par l'époux. C'est toujours aussi embarrassant que ce le serait pour la veuve.

M. Durant: Si la formule Chater, monsieur le président, n'a pas bien été utilisée, la personne handicapée ou la personne en détresse risque d'être confrontée à d'importants problèmes fiscaux.

Le président: M. Durant, je présume, et je dirais que tous les membres du Comité présument, qu'avec votre organisation, il n'est pas question d'obtenir de mauvais conseils. Les gens n'obtiendraient que de bons conseils.

M. Durant: Il y a d'autres organisations, monsieur le président, qui vendent des REER et que nous ne représentons pas.

M. Bowden: J'aimerais faire une observation sur ce qu'on a appelé la formule Chater. Elle est très précise et prévoit que le transfert du fonds dans un REER permanent doit se faire entre les deux émetteurs; il ne peut se faire par l'assuré. En tant que praticiens, nous avons vu des erreurs involontaires se produire. C'est rempli de problèmes. Si on doit fournir un revenu sur une base permanente, comme on l'a laissé entendre, et connaissant les clients avec lesquels nous traitons quotidiennement, je ne voudrais pas courir de risques avec la majorité qui peut recevoir de mauvais conseils, et pas nécessairement chez nous. Mais lorsque la machine est déjà en place pour ce faire, c'est simple et à toute épreuve. L'adoption de cette méthode embarrassante nous semble tellement illogique.

Le président: Monsieur Bowden, vous voulez dire que nous devrions laisser la loi telle quelle, car elle protège les gens contre leurs propres erreurs.

M. Bowden: C'est exact, Monsieur.

Le président: C'est peut-être un vieux ou un nouveau principe.

Le sénateur Flynn: Quel serait l'effet des nouvelles dispositions sur ceux qui reçoivent déjà une rente.

M. Kayler: D'après ce que nous comprenons, monsieur le président, nous avons ici un projet de loi rétroactif qui s'appliquerait à tous les REER existants.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Mais le sénateur Flynn parlait de ceux qui reçoivent actuellement des rentes.

[Text]

Senator Flynn: And who might be below the age of 60.

The Chairman: It would not apply to the situation where this formula, the Chater formula, has actually already been used.

Senator Cook: It still comes back to Senator Roblin's question; if we are going to firmly shut the front door what is the sense of coming, by applying the Chater formula, through the back door?

The Chairman: Well, this is not the only instance where you find a back door in income tax legislation.

Senator Walker: You can find a back door anywhere.

The Chairman: Well, they usually build houses that way.

Senator Walker: Could I ask the distinguished representatives of the insurance industry if they do not agree that it is a good thing not to make it too easy for these people to change the formula to take advantage of extra ways of getting their money out, and is it not better that it should be a little difficult? I am speaking now of after the man's death.

Senator Flynn: What about providing restrictions in a will?

Senator Walker: They don't think of that.

The Chairman: Well, Senator Walker, as I understand the Chater formula it would be available even if the minimum age 60 were not in the bill.

Mr. Bowden: That is right.

Mr. Kayler: In response to Senator Walker, if one is really interested in locking in the money from registered retirement savings plans so that your concern about the widow making a wrong decision is dealt with, the obvious approach to that area is not to permit cash withdrawal.

Senator Walker: Oh, no, no. You are missing the point altogether.

The Chairman: This age 60 limitation now does not add anything to the protection. The protection is there to the extent of the Chater formula even under the present law. Is that not right?

Mr. Bowden: Yes, sir.

The Chairman: On that basis it does not add anything, really, in the way of protection.

Senator Walker: Then let me put this question: Have we not enough protection now without making it easier to grab the dough?

Mr. Bowden: Yes, sir. We do.

Senator Walker: You think we have. I would think so.

Mr. Bowden: May I respond to an earlier question that was raised by Senator Cook with respect to what Finance's position might be on this, if age 60—I believe you raised this, senator.

[Traduction]

Le sénateur Flynn: Et qui peuvent être âgés de moins de 60 ans.

Le président: Cela ne s'appliquerait pas dans les cas où la formule Chater est déjà utilisée.

Le sénateur Cook: Nous en revenons encore à la question du sénateur Roblin. Si nous devons fermer la porte avant, pour-quoi passer par la fenêtre en appliquant la formule Chater?

Le président: Ce n'est pas le seul cas où vous trouvez des fenêtres dans le cadre de la loi de l'impôt sur le revenu.

Le sénateur Walker: Vous pouvez trouver des fenêtres partout.

Le président: C'est ainsi qu'on construit habituellement les maisons.

Le sénateur Walker: J'aimerais savoir si les distingués représentants de l'industrie des assurances reconnaissent qu'il est bon de ne pas rendre la tâche trop facile aux personnes qui veulent changer de formule pour profiter des autres moyens qui leur permettent de retirer leur argent. N'est-il pas préférable de rendre la chose légèrement difficile? Je veux dire, ici, après le décès de l'époux.

Le sénateur Flynn: Va-t-on imposer des restrictions dans les testaments?

Le sénateur Walker: Ils ne pensent pas à cela.

Le président: Sénateur Walker, si je comprends bien la formule Chater, on pourrait l'utiliser même si l'âge minimum de 60 ans n'était pas prévu dans le projet de loi.

M. Bowden: C'est juste.

M. Kayler: Pour répondre au sénateur Walker, si l'on veut réellement bloquer les fonds des régimes enregistrés d'épargne-retraite pour éviter que le conjoint prenne une mauvaise décision, la meilleure solution, c'est de ne pas autoriser le retrait d'argent liquide.

Le sénateur Walker: Non, non ce n'est pas du tout la question.

Le président: Cette limite d'âge à soixante ans n'ajoute rien à la protection. La protection existe dans la mesure où la formule à charte est appliquée même aux termes de la présente loi. N'est-ce pas?

M. Bowden: Oui.

Le président: Compte tenu de cela, cela n'ajoute rien en fait de protection.

Le sénateur Walker: Alors permettez-moi de poser cette question: n'avons nous pas suffisamment de protection à l'heure actuelle sans faciliter le retrait de l'argent?

M. Bowden: Oui.

Le sénateur Walker: Vous pensez que nous en avons suffisamment. C'est ce que je pense.

M. Bowden: Puis-je répondre à une question qui a été posée plus tôt par le sénateur Cook, à savoir: quelle serait la position du ministre des Finances là-dessus, si soixante ans... Je pense

[Text]

If the pension is taken earlier, sir, it merely means the pension income flows in, we will say at 55 or 56, and is taxable so that Finance get their tax a few years earlier than they would if it was postponed.

Senator Cook: On a smaller amount. They get the proper tax on that.

Mr. Bowden: That is right.

Senator Molson: The rate is lower, probably.

Mr. Bowden: Yes, it could be depending upon the man's marginal rate, sir.

The Chairman: Are there any other questions on that point?

Mr. Gillespie: May I just clarify one question which I think Senator Flynn raised? It was, as I understood it, that, if somebody is receiving annuity income under the age of 60 today under a plan that in effect has matured, this bill is not retroactive in the sense that it will prohibit him from receiving that annuity income today.

The Chairman: From continuing to receive it.

Mr. Gillespie: Yes.

Mr. Bowden: That is right.

Senator Flynn: It will affect only those who are thinking of retiring before 60; now they will not be able to do so.

Mr. Gillespie: It is retroactive in the sense that he had entered into a RRSP with the idea that he could.

Senator Flynn: Yes.

Mr. Durant: There is one bit of retroactivity in the proposed bill, if I may say so. Let us assume that the man is not survived by his spouse and that he has children. The balance of the guaranteed period in the annuity will be commuted and added back into his income in the year of death under the proposed legislation.

Mr. Bowden: That is the next point.

Mr. Durant: It is the next point, but the point is that, if a man has an RRSP now and is under the age of 60, there is no retroactivity; counsel is quite correct on that point. However, if that man dies, leaving no spouse surviving but leaving children, under the current legislation the children have the right of income averaging. Under the proposed legislation the balance of the payments have to be commuted and added into the deceased taxpayer's income in the year of death.

I suggest that that is a retroactive step in taxation and, furthermore, that it does not apply to pensions or deferred profit-sharing plans, and, therefore, to an extent the legislation is discriminatory against those people who cannot avail themselves of those types of plans. I would suggest, therefore, that it could create quite a bit of hardship.

[Traduction]

que vous avez soulevé cette question, sénateur. Si la retraite est prise plus tôt, cela implique tout simplement que le revenu de pension est versé disons à 55 ou 56 ans, et est imposable de sorte que les Finances obtiennent leurs impôts quelques années avant la date prévue.

Le sénateur Cook: Sur un montant moindre sur lequel le ministère percevait un impôt normal.

M. Bowden: C'est exact.

Le sénateur Molson: Le taux est inférieur, probablement.

M. Bowden: Oui, cela pourrait dépendre du taux marginal de l'intéressé.

Le président: Y a-t-il d'autres questions à ce sujet?

M. Gillespie: Pourrais-je simplement éclaircir une question qui a été posée par le sénateur Flynn? Si quelqu'un reçoit un revenu de rente à moins de soixante ans à l'heure actuelle, en vertu d'un plan qui, en fait est arrivé à échéance, le présent projet de loi n'est pas rétroactif, c'est-à-dire qu'il ne permettra pas à l'intéressé de toucher son revenu de rente à l'heure actuelle.

Le président: C'est-à-dire qu'il l'empêchera de continuer à le toucher.

M. Gillespie: Oui.

M. Bowden: C'est exact.

Le sénateur Flynn: Cela ne touche que ceux qui ont l'intention de prendre la retraite avant 60 ans; maintenant ils ne pourront plus le faire.

M. Gillespie: Le projet de loi est rétroactif seulement si l'intéressé avait souscrit à un régime enregistré d'épargne-retraite, en pensant qu'il pouvait le faire.

Le sénateur Flynn: Oui.

M. Durant: Il y a donc une certaine rétroactivité dans le projet de loi, si je puis dire. Supposons par exemple que l'épouse de l'intéressé ne lui survit pas et qu'il a des enfants. Le reste de la période garantie dans la rente sera alors converti et rajouté au revenu que le contribuable touchait l'année du décès, conformément au projet de loi.

M. Bowden: C'est le point suivant.

M. Durant: Peut-être, mais ce que je veux faire remarquer, c'est que si un homme possède un REER et qu'il ait moins de soixante ans, il n'y a pas de rétroactivité; l'avocat a tout à fait raison à ce sujet. Toutefois, si cet homme meurt, n'ayant pour tout survivant que ses enfants, ces derniers auront le droit conformément à la loi actuelle, à l'établissement de la moyenne du revenu. Aux termes du projet de loi, le reste des paiements doivent être convertis et ajoutés au revenu que recevait le contribuable l'année du décès.

J'estime donc que c'est une mesure rétroactive dans l'imposition. En outre, cela ne s'applique pas aux pensions ni aux régimes de participation différée aux bénéfices. Par conséquent, le projet de loi dans une certaine mesure est discriminatoire envers ceux qui ne peuvent se permettre ce genre de régimes. Donc, d'après moi cela créerait des difficultés.

[Text]

The Chairman: What is the difference between that and under the present law with no minimum age where there are children and no spouse surviving and where you have the income averaging available.

Mr. Durant: Under the present law the children would have the right to elect to take the remaining payments and pay tax on them as they fell due, or they could commute it and income average it.

Now, that privilege is being taken away under the proposed legislation.

The Chairman: What I was asking was can you assess the value of that?

Mr. Durant: I cannot assess it. There are a couple of actuaries in the room, senator, who I think could make a very good assessment on it. But I would say the Department of National Revenue would benefit. By how much, I don't know.

Senator Cook: The election to take it in yearly instalments is gone.

Mr. Durant: It would be gone, yes.

Senator Connolly: May I carry that just a little bit farther? Take the case under the present law where an annuity is being paid to a person who has converted his RRSP for life, let us say, and a guaranteed period of 15 years. Say he dies before the period has expired. Let us assume, too, that his children survive and get the benefit of this remaining period in the 15-year term. Does this bill affect the position of those children in respect of their entitlement to those annuity payments?

Mr. Durant: Yes.

Senator Connolly: The payments, I suppose, would be payable to his executors and would be distributed through his will?

Mr. Durant: Not necessarily. He could have a named beneficiary where he has named his children.

Senator Connolly: Yes, he could.

Mr. Durant: But, regardless of that, as I understand the proposed bill, the balance of the guaranteed payments will have to be commuted and added back into the deceased taxpayer's income in the year of death. It is also my understanding, and perhaps Senator Hayden or his counsel would comment on this, that it will be taxed at full rates and it will not be taxed under the section dealing with rights or things.

I suggest that that would be an additional hardship as well, if the taxpayer had other sources of income.

The Chairman: Mr. Durant, the commuting provision in the present bill is not necessary, I take it, to make the minimum age effective?

Mr. Durant: No.

The Chairman: They are unrelated.

Mr. Durant: They are unrelated, yes.

[Traduction]

Le président: Quelle est la différence entre ça et la loi actuelle qui ne prévoit pas d'âge minimum, lorsqu'il y a des enfants mais pas de conjoint qui survit et que l'ont peut disposer de la formule établissant un revenu moyen.

M. Durant: Aux termes de la présente loi, les enfants pourront choisir de recevoir le reste des versements et de payer l'impôt dessus lorsqu'il viendra à échéance, ou bien le faire convertir pour établir la moyenne du revenu.

Ce privilège disparaît avec le projet de loi.

Le président: Ce que je voulais savoir, c'est si vous pouvez évaluer cela?

M. Durant: Non. Il y a deux ou trois actuaires dans la salle, qui, je pense, pourraient le faire. De toutes façons je dirais que le ministère du Revenu national bénéficiera de la situation. De combien, je ne le sais pas.

Le sénateur Cook: La possibilité de touchez des versements mensuels disparaît.

M. Durant: Oui.

Le sénateur Connolly: Puis-je poursuivre la question un peu plus loin? Prenons le cas conformément à la loi actuelle, où une rente est servie à quelqu'un qui a converti son REER à vie, disons, ainsi que pour une période garantie de 15 ans. Il meurt avant l'expiration de la période. Supposons que ses enfants survivent et touchent les primes du reste de la période des 15 ans. Le présent projet de loi touche-t-il au droit des enfants de toucher ces versements de rente?

M. Durant: Oui.

Le sénateur Connolly: J'imagine que les versements seront payables aux exécuteurs testamentaires du défunt et seront attribués par testament?

M. Durant: Pas forcément. Il pourrait avoir un bénéficiaire désigné et avoir nommé ses enfants.

Le sénateur Connolly: Oui en effet.

M. Durant: Mais, malgré tout, tel que je comprends le projet de loi, le reste des versements garantis devront être convertis et ajoutés au revenu que touchait le contribuable, l'année du décès. Je crois comprendre également,—et le sénateur Hayden ou son avocat pourrait peut-être ajouter des commentaires à ce sujet—que les versements seront imposés aux taux maximaux et ne tomberont pas sous l'article qui traite des droits ou des choses.

Cela créera des difficultés supplémentaires, surtout si le contribuable avait d'autres sources de revenu.

Le président: Monsieur Durant, la disposition sur la conversion des paiements dans le présent projet de loi n'est pas nécessaire, si je comprends bien, pour appliquer la limite d'âge?

M. Durant: Non.

Le président: Il n'y a pas de rapport entre ces deux éléments.

M. Durant: En effet.

[Text]

The Chairman: So we could take out one and leave the other or we could take out both.

Mr. Durant: I would hope you would take out both, senator.

The Chairman: I know that that is what you would like.

Senator Buckwold: On the commuting aspect, would this apply to any annuity, not necessarily an RRSP, with respect to the tax position?

Mr. Durant: As I understand the bill, senator, no. It only affects RRSPs. To that extent it is discriminatory.

The Chairman: Well, it may or may not be.

Now, we interrupted you, Mr. Bowden, for discussion.

Mr. Bowden: I imagine we are finished with the age 60, and we are on to the second point here which has already been introduced.

The Life Underwriters Association of Canada recommend that there be a withdrawal of the proposal to commute the value of an RRSP on the death of the individual and except where the spouse of the individual is entitled to the benefits, and to tax such RRSP value in the terminal tax returns of the deceased individual. In those particular cases where you have single-parent families—and there are more of them today, it seems, than there were a decade ago and there will be more in the future, probably—this really creates an onerous situation, as Mr. Durant just cited.

With RRSPs being in existence now for some 20 years, the values are extremely substantial; \$100,000, \$150,000 and \$200,000 is not going to be unusual. To have this taxed in a man's terminal return is going to destroy completely the purpose for which it was really created. As far as estate planning is concerned, it precludes any intelligent estate planning, even in the situation is a single-parent family but where you have the beneficiary predeceasing the insured. Perhaps it is a common disaster and he outlives her by a month, or something of that nature. Automatically you have the total proceeds falling in his final tax return and destroying any estate planning which he may have done.

The Chairman: If we do not want to say "destroying," we could say "adversely affecting."

Mr. Bowden: Yes sir, severely.

Senator Connolly (Ottawa West): Just sketch out an example.

Mr. Bowden: I married a young girl—

Senator Walker: Good.

The Chairman: This is not an acknowledgment.

Mr. Bowden: Should she predecease me—my registered retirement savings plan has a value of \$150,000—and I die a month later, that \$150,000, which I had earmarked as part of my estate to raise three children under the age of 21, instead of having a value of \$150,000 is thrown in and taxed at my

[Traduction]

Le président: On pourrait donc éliminer une disposition et laisser l'autre ou éliminer les deux.

M. Durant: J'ose espérer que vous supprimerez les deux, sénateur.

Le président: Je sais que c'est ce que vous aimeriez que nous fassions.

Le sénateur Buckwold: Sur le plan de l'impôt, le transfert pourra-t-il s'appliquer à n'importe quelle rente et pas nécessairement au REER?

M. Durant: D'après ce que je comprends du projet de loi, sénateur, non. Cela ne touche que les REER et dans cette mesure, il est discriminatoire.

Le président: Oui, c'est possible.

Nous vous avons interrompu, monsieur Bowden, dans votre discussion.

M. Bowden: J'imagine que nous avons fini de discuter tout ce qui a trait à l'âge de 60 ans et que nous en sommes rendus au deuxième point déjà présenté.

L'Association des assureurs-vie du Canada recommande que l'on retire la proposition permettant le transfert de la valeur d'un REER à la mort de l'époux, sauf dans les cas où l'épouse a droit aux prestations, et l'imposition de ce REER dans la dernière déclaration de revenus de la personne décédée. Dans les cas particuliers de familles mono-parentales,—et il me semble y en avoir plus aujourd'hui qu'il y a dix ans et qu'il y en aura encore plus à l'avenir—cela est très onéreux, comme l'a dit M. Durant.

Il y a déjà 20 ans que les REER existent, cela représente donc des sommes très importantes, il ne sera pas rare de voir des REER de \$100,000, \$150,000 et \$200,000. Si le REER est imposable dans la dernière déclaration de revenus d'une personne, cela détruira complètement le but dans lequel il a été créé. Cette mesure empêche de faire une planification intelligente de la succession, même quand il ne s'agit pas de familles mono-parentales, mais bien plutôt dans les cas où le bénéficiaire meurt avant l'assuré. Il arrive peut-être fréquemment que l'époux meurt un mois avant sa femme ou quelque chose du genre. Automatiquement, le produit total est imposable dans la dernière déclaration de l'époux, détruisant ainsi toute planification de la succession.

Le président: Si on ne veut pas employer le terme «détruire», on peut toujours dire «toucher défavorablement».

M. Bowden: Oui, monsieur, gravement.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Donnez-nous un exemple.

M. Bowden: J'épouse une jeune fille

Le sénateur Walker: Voilà qui est bien.

Le président: Ce n'est pas une approbation.

M. Bowden: Si mon épouse meurt avant moi, mon régime enregistré d'épargne-retraite a une valeur de \$150,000—et si je meurs un mois plus tard—que j'ai consacré dans ma succession à l'éducation de trois enfants de moins de 21 ans, ce régime ne vaut plus que \$150,000; il est alors imposable à mon taux

[Text]

marginal rate of income tax; and so it is cut in half, and there is only \$75,000 to do the job, which I had intended to be \$150,000—albeit that \$150,000 would have been prorated in periodic payments, but still attract a lesser rate of tax.

Since I do not know what the Almighty holds for the future, I do know that I cannot control what is going to happen at that end. So far as intelligent planning is concerned, I cannot do it. The present law allows me to do it, because I know the options are there, that it can be rolled in an income averaging annuity.

The Chairman: Was not the principle behind the setting up of, or the provision for, RRSPs to enable intelligent planning to be made?

Mr. Bowden: Yes sir.

Senator Cook: There would be a liability for extra tax at any time until the guarantee period runs out?

Mr. Durant: That is correct, sir.

Senator Cook: In other words, if you die even before you have taken the annuity, the whole sum would be taxed?

Mr. Bowden: Every penny of it.

Senator Cook: Suppose you had a guaranteed income for life, and guaranteed for 10 years, if you died in the ninth year, the tenth year would be taxable?

Mr. Bowden: Yes sir. We feel that this is completely inconsistent with the general philosophy of trying to distinguish between voluntary and involuntary disposition because of the social implication of death.

The Chairman: Mr. Bowden, I am not sure that I entirely accept your statement that the principle behind the establishment of RRSPs was to enable estate planning to be made. My recollection of it at or about the time it was introduced was that it was intended to make provision for your own retirement; is that right?

Mr. Bowden: Nineteen fifty-seven, section 79(b) was introduced to provide a retirement vehicle for the self-employed individual or those who did not have available corporate pension plans.

The Chairman: Yes.

Mr. Bowden: Some corporations say "I want you to retire at 55, 57, 60," or at some age, and at any age that they choose to put them out to pasture. Prior to age 60 they cannot integrate their RRSP.

Senator Cook: What happens now beyond the present law? Taking your example, a man dies and has an RRSP to the value of \$150,000. He has no wife, but has children. What option have they at the moment?

The Chairman: Mr. Durant dealt with that before. Would you care to repeat it, Mr. Durant?

[Traduction]

marginal d'impôt sur le revenu; ainsi donc la valeur de mon régime est réduite de moitié, il ne reste plus que \$75,000 alors que j'avais prévu \$150,000—même si ces \$150,000 devaient être distribués en versements périodiques, ils auraient quand même été imposables à un taux moindre.

Je ne sais pas ce que me réserve l'avenir, mais je sais par contre que je ne peux exercer un contrôle sur l'issue de mon REER. Je ne peux donc pas faire de planification intelligente de ma succession. La loi actuelle me permet de le faire parce que je sais que je peux me prévaloir des options, que le régime enregistré peut être transformé en rente à versements invariables.

Le président: Les régimes enregistrés d'épargne-retraite n'avaient-ils pas comme principe de permettre une planification intelligente de la succession?

M. Bowden: Oui, monsieur.

Le sénateur Cook: Il y aura toujours un impôt supplémentaire en souffrance jusqu'à la fin de la période de garantie?

M. Durant: C'est exact, Monsieur.

Le sénateur Cook: En d'autres termes, si vous décédez avant de retirer la rente, elle est totalement imposable?

M. Bowden: C'est exact, totalement.

Le sénateur Cook: En supposant que vous ayez un revenu garanti pour la vie, et garanti pour dix ans, si vous décédez au cours de la neuvième année, le revenu tiré au cours de la dixième année serait-il imposable?

M. Bowden: Oui, Monsieur. Nous estimons que cela va totalement à l'encontre du principe général qui consiste à essayer de faire une distinction entre la disposition volontaire et involontaire à cause des conséquences sociales de la mort.

Le président: Monsieur Bowden, je ne suis pas entièrement d'accord lorsque vous déclarez que le principe qui a présidé à la création des REER était de permettre une planification de la succession. Si je me souviens bien, au moment où le REER a été mis sur pied, on l'a fait dans le but d'assurer une retraite, est-ce exact?

M. Bowden: En 1957, le paragraphe 79(b) a été prévu pour assurer la retraite de l'employé qui travaille à son propre compte ou pour ceux qui n'ont pas de régime de retraite d'une société.

Le président: Oui.

M. Bowden: Certaines sociétés disent: «Vous prendrez votre retraite à 55, 56, 60 ans». Elles peuvent fixer l'âge. Lorsque l'âge de la retraite est avant 60 ans, les retraités ne peuvent pas compléter leur REER.

Le sénateur Cook: Que prévoit la loi actuelle? Si l'on prend votre exemple du veuf qui, à sa mort, possède un régime valant \$150,000. Quels choix s'offrent à ses enfants.

Le président: M. Durant a traité de cette question auparavant. Voudriez-vous répéter votre explication, Monsieur Durant?

[Text]

Mr. Durant: Briefly, if the children were named as the beneficiaries, either by will or by declaration, the children have two choices: to take it into their income in the year of death and have it taxed at their rates, or they have the right of income averaging it.

Senator Connolly (Ottawa West): They cannot roll it over?

Mr. Durant: They cannot roll it over into an RRSP. The only place where that can occur is between spouses.

Senator Connolly (Ottawa West): That is the present law?

Mr. Durant: That is the present law; but under the proposed law, it goes back to the deceased taxpayer's income in the year of death and the children would have no rights whatsoever.

Mr. Gillespie: Mr. Chairman, may I clarify something? I thought you said earlier, Mr. Durant, that the children would take the annuity payments into income and be taxed in the year that the annuity payments were received after death—or are they taxed at the moment of death on the balance?

Mr. Durant: Under the proposed legislation—the chief actuary with Excelsior Life is in the room. You may ask him to comment on it—the balance of the payments will have to be commuted and added back into the deceased taxpayer's income in the year of death.

Mr. Gillespie: Actually I was talking about the existing law.

Mr. Durant: Under the existing law, the balance of the payments would be made to the named beneficiaries and they would be taxed in their hands at whatever their marginal rates were.

Mr. Gillespie: Over a period of years?

Mr. Durant: Over a period of years, as the payments are received.

Senator Walker: That is the existing law?

Mr. Durant: That is the existing law.

Senator Connolly (Ottawa West): Under the existing law, in the case of a father dying and the mother having predeceased, and the children being entitled, the children can then opt to take payments over a period of time out of that fund and pay tax on it as they take it out?

Mr. Durant: Under the present law, that is true.

Senator Connolly (Ottawa West): That is what you call commuting?

Mr. Durant: No; commuting is taking those remaining payments, collapsing them and taking them as a lump sum.

Senator Cook: As I understand it, the right of the children to take payments yearly only exists when they are being paid in a lump sum. In other words, if the father dies before he is on retirement, what happens to the lump sum then, under the present law?

Mr. Durant: Under the present law, the children have the right to either take that lump sum and have it taxed at their

[Traduction]

M. Durant: Voici brièvement ce dont il s'agit: si les enfants étaient les bénéficiaires par testament ou déclaration, ils auraient deux choix: soit intégrer le REER à leur revenu de l'année du décès et payer l'impôt selon leur taux, soit de l'étaler.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Ils ne peuvent le transférer?

M. Durant: Non, ils ne peuvent le transférer dans un REER. Le seul cas où cela est possible c'est lorsque l'échange se fait entre époux.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Est-ce prévu dans la loi actuelle?

M. Durant: Oui, mais d'après le projet de loi actuel, il s'agit du revenu du contribuable décédé pour l'année de son décès; les enfants n'auraient aucun droit.

M. Gillespie: Monsieur le président; puis-je avoir des précisions? Je pense que vous avez dit auparavant, Monsieur Durant, que les enfants ajouteraient la rente à leur revenu et seraient imposés pour l'année de perception de la rente suivant le décès... ou bien sont-ils imposés sur le solde lors du décès?

M. Durant: Aux termes du projet de loi actuel... l'actuaire en chef de Excelsior Life est dans la pièce. Vous pourriez peut-être lui demander des commentaires à cet égard... le solde devrait être converti et ajouté au revenu du contribuable décédé lors de l'année de son décès.

M. Gillespie: En fait, je parlais de la loi actuelle.

M. Durant: La loi actuelle prévoit que le solde serait versé aux bénéficiaires et que l'impôt serait perçu quel que soit leur taux marginal.

M. Gillespie: Sur un certain nombre d'années?

M. Durant: Sur un certain nombre d'années à mesure que les arrages seraient versés.

Le sénateur Walker: Ce sont les dispositions de la loi actuelle?

M. Durant: Oui.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): En vertu de la loi actuelle, si le rentier meurt après sa femme et si les enfants sont désignés comme les bénéficiaires, ces derniers peuvent-ils choisir de recevoir des versements échelonnés sur une certaine période et de payer l'impôt sur ces versements?

M. Durant: La loi actuelle le permet.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): C'est ce que vous appelez convertir?

M. Durant: Non, convertir c'est annuler le régime et percevoir un montant forfaitaire.

Le sénateur Cook: Si je comprends bien, le montant forfaitaire est la seule façon dont les enfants peuvent percevoir des montants chaque année. En d'autres termes, si le père meurt avant de prendre sa retraite, qu'advient-il alors du montant forfaitaire avec la loi actuelle?

M. Durant: Avec la loi actuelle, les enfants ont le droit d'obtenir ce montant forfaitaire et de payer l'impôt selon leurs

[Text]

rates or to income average it over a period of years, either for life or not exceeding a term of 15 years.

Senator Cook: But they cannot take an annuity?

Mr. Durant: Yes, they can—an income averaging annuity.

Mr. Gillespie: Under the present law?

Mr. Durant: Under the present law.

The Chairman: But under this bill there is a provision for commuting, which is quite independent and not necessary to implementing the minimum age.

Senator Cook: Two forks with a different set of prongs.

The Chairman: It is a fair conclusion, Mr. Bowden, that the estate planning which you have discussed is an added feature, which I think you can say was not contemplated when the original bill was introduced.

Mr. Bowden: Not originally, no sir.

Senator Flynn: Not necessarily, Mr. Chairman. After all, when the plan was introduced it was possible to make that kind of estate planning, and if some provisions were made—

The Chairman: That is why I used the words “not contemplated.”

Senator Flynn: It was contemplated, because it has been in existence for many years. The government knew about that. We have to assume that the government knew what it was doing. I do not say that it is always the case.

The Chairman: But it was possible, under the law as it was enacted originally, to look—

Senator Flynn: But the government knew that we could make some estate planning with the scheme that was in force.

The Chairman: Let us say it was an added feature.

Senator Flynn: An accessory but a very important accessory.

The Chairman: As it turns out.

Senator Walker: This amendment, then, is a step backward, in your opinion, Mr. Bowden?

Mr. Bowden: Very much so, sir.

Senator Walker: That is the unanimous opinion of the insurance industry in general.

The Chairman: Yes, and of the life underwriters. Well, they are the ones who are directly in touch with the people who take out RRSPs. They should know the views, the temper and the thinking of those who make use of the insurance features.

Mr. Bowden: Mr. Chairman, we are concerned. The policies, the contracts, the RRSPs, were sold in the belief and on the understanding that these things could be done, and in some cases, as Senator Flynn pointed out, this was the basis of and

[Traduction]

taux ou de l'étaler sur plusieurs années; soit à vie, soit pendant une période ne dépassant pas 15 ans.

Le sénateur Cook: Ils ne peuvent pas souscrire à une rente?

M. Durant: Oui, ils le peuvent... une rente à versements invariables.

M. Gillespie: Avec la loi actuelle?

M. Durant: Oui.

Le président: Il existe néanmoins dans ce projet de loi une disposition permettant la conversion, question tout à fait indépendante de l'établissement de l'âge minimum.

Le sénateur Cook: Il s'agit de deux mesures semblables assorties de modalités différentes.

Le président: M. Bowden, il est juste de conclure que le programme successoral que vous avez étudié est un élément nouveau qui n'avait pas été envisagé initialement lors de la présentation du projet de loi.

M. Bowden: Pas initialement.

Le sénateur Flynn: Pas nécessairement, monsieur le président. Après tout, lorsque le régime a été présenté, il était possible d'établir ce genre de programme successoral; si certaines dispositions avaient été...

Le président: C'est pourquoi j'ai utilisé les termes «pas été envisagé».

Le sénateur Flynn: Cet élément avait été envisagé, puisque le programme existait depuis de nombreuses années. Le gouvernement le savait. Nous devons présumer que le gouvernement savait ce qu'il faisait. Je ne dis pas que c'est toujours le cas.

Le président: Lors de l'adoption de la loi, il était possible initialement de considérer...

Le sénateur Flynn: Le gouvernement savait cependant que nous pouvions établir un programme successoral dans le cadre du régime en vigueur.

Le président: Disons qu'il s'agissait d'un élément nouveau.

Le sénateur Flynn: Un élément secondaire, mais très important.

Le président: En l'occurrence.

Le sénateur Walker: Par conséquent, vous êtes d'avis, monsieur Bowden que cette modification est rétrograde?

M. Bowden: Absolument.

Le sénateur Walker: C'est d'ailleurs l'opinion unanime des compagnies d'assurance en général.

Le président: Oui. C'est l'opinion des compagnies d'assurance-vie. Ce sont précisément ceux qui entretiennent des contacts directs avec eux qui cotisent à des régimes enregistrés d'épargne-retraite. Ils devraient connaître l'opinion de ceux qui tirent avantage des assurances.

M. Bowden: Monsieur le président, c'est un problème préoccupant. Les polices, les contrats, les régimes enregistrés d'épargne-retraite ont été vendus en croyant qu'on pouvait le faire, et dans certains cas, comme l'a souligné le sénateur Flynn, ce

[Text]

formed part of a man's over-all estate planning program. Now, government, in its wisdom—

Senator Walker: Just leave that out. Go ahead.

Mr. Bowden: ... have come along and decided that this shall not be done. These are our concerns, that the people will not have what they had set out to achieve, though some of them have been accumulating over 20 years. These are extreme problems.

Senator Cook: You say they were sold on these assumptions. At the time they were sold a man had other options. He took this option and now he finds that the picture has changed.

Mr. Bowden: It has been taken away from him.

The Chairman: To your expression about wisdom, by the way, you might add the words, "or not".

Senator Walker: You are always fair, Mr. Chairman. I agree.

Senator Barrow: Mr. Chairman, would the witness have any idea of why the government wants to make this change?

Mr. Bowden: I will defer to our counsel on this, senator. The tough ones we pass over to him.

Mr. Kayler: Well, this is the first time my superior has felt that I have divine wisdom. I do not really think I can give you anything more than a speculative answer. This provision, if enacted, would certainly, I guess, work in the government's favour in terms of revenue. They could get their tax on the taxable assets of an RRSP immediately, and in one year, as distinguished from having it forward-averaged over perhaps 25.

Senator Connolly (Ottawa West): At a higher rate.

Mr. Kayler: Yes, at a higher rate, and it would be earlier, also. Now, whether that was the real reason for doing this or not, I have no idea.

The Chairman: Well, it would be of more immediate benefit to the revenues?

Mr. Kayler: Yes. That is what I tried to say.

The Chairman: And it would be realized out of the interests of the children. Is that right?

Mr. Kayler: That is right.

The Chairman: Do you want to move on to the next point?

Mr. Bowden: Yes, sir. The third point deals with the life insurance policy, and here we will try and keep our thinking separate from the RRSPs. The point of our concern here is the calculation of the adjusted cost basis for a life insurance policy. This relates to a disposition of a contract. The Life Underwriters Association recommends that in this situation there be a withdrawal of the proposed amendment of the Income Tax Act which would exclude any policy loan interest

[Traduction]

sont les raisons pour lesquelles les personnes intéressées les ont insérés dans le programme de planification de leur patrimoine. Maintenant, le gouvernement, dans toute sa sagesse...

Le sénateur Walker: Je ne vois pas l'intérêt de dire cela. Continuez.

M. Bowden: ... a décidé qu'on ne pourrait plus le faire. Voilà nos préoccupations; les personnes concernées n'obtiendront pas ce qu'elles avaient prévu, bien que certaines d'entre elles accumulent de l'argent depuis 20 ans. Ce sont de graves problèmes.

Le sénateur Cook: Vous avez dit qu'ils ont été vendus dans cette perspective. A l'époque, une personne intéressée avait d'autres choix. Il a choisi ce moyen et il constate maintenant que les conditions ont changé.

M. Bowden: On le lui a retiré.

Le président: Pour ce qui est de votre remarque sur la sagesse du gouvernement, vous pourriez ajouter «ou dans toute son inconscience.»

Le sénateur Walker: Vous savez toujours vous montrer équitable, monsieur le président. Je suis d'accord avec vous.

Le sénateur Barrow: Monsieur le président, le témoin sait-il pourquoi le gouvernement désire apporter cette modification?

M. Bowden: Je vais demander à notre avocat de répondre à cette question, sénateur. Nous lui laissons les questions difficiles.

M. Kayler: Je dois vous dire que c'est la première fois que mon supérieur estime que j'ai la science infuse. Je peux tout au plus vous donner une réponse hypothétique. Si elle prend force de loi, cette disposition permettra, je suppose, au gouvernement d'obtenir des recettes supplémentaires. Il pourrait obtenir l'impôt sur l'actif imposable des régimes enregistrés d'épargne-retraite en un an au lieu de pouvoir l'étaler sur un certain nombre d'années, 25 ans par exemple.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): A un taux plus élevé.

M. Kayler: Oui, à un taux plus élevé et qui serait exigible plus également. Mais je ne sais pas si c'est cette raison qui a conduit le gouvernement à introduire cette mesure.

Le président: Et les recettes seraient plus importantes?

M. Kayler: Oui. C'est ce que j'ai essayé de vous dire.

Le président: Et il serait réalisé sur les intérêts à verser aux enfants. Est-ce exact?

M. Kayler: Oui.

Le président: Nous allons discuter du prochain point, si vous le voulez bien.

M. Bowden: Bien sûr, monsieur. Le troisième point traite de l'assurance-vie et nous allons essayer de ne plus penser aux régimes enregistrés d'épargne-retraite. C'est le calcul du prix de base rajusté d'une police d'assurance-vie qui nous préoccupe. Il s'agit d'une disposition du contrat. L'Association des assureurs-vie recommande que, dans ce cas, l'amendement de la Loi de l'impôt sur le revenu soit supprimé, ce qui excluerait tout intérêt versé sur les avances sur police avant 1978 en

[Text]

paid prior to 1978 in computing the adjusted cost basis of the policy, and that any amendment should at least allow, where it can be documented, the policy loan interest paid prior to 1978, and that it be included in calculating the adjusted cost basis of the policy.

The Chairman: Well, Mr. Bowden, I think you should add that under the existing regulations and interpretations the department has provided that if such borrowing was for the purpose of earning income, or for business purposes, the interest was a deductible item.

Mr. Bowden: Yes, sir.

The Chairman: And that regulation, or that interpretation, has persisted own to date.

Mr. Bowden: Yes.

The Chairman: Now they are, in effect, changing the interpretation. It is true that earlier, before they come to this clause in the interpretation they discuss the feature as to whether a policy loan is really a loan—that is, whether it has the character of a loan—because they are really presumed to be getting an earlier use of their own money; but notwithstanding that, it does involve a change in the allowance of interest if there is a business purpose. I would assume that policyholders who have paid interest, and who qualify for that interpretation, have taken advantage of it.

Mr. Bowden: Perhaps I could just elaborate on the Chairman's point there. There are two types of loans which we must distinguish: those used for the purpose of earning income, and those used for non-income-producing purposes. The deductibility of interest has, in the past, been allowed on income producing loans, and to the best of our knowledge no change is proposed in that. In the area of establishing the adjusted cost basis of a policy, government stated that the interest paid on non-income-producing loans would form part of the cost of a policy, the same as the premiums form part of the cost of the policy. The premiums, from day one to the date of disposition, are part of the cost of the policy. The interest that may have been paid on the policy loans during that same period of time, day one to date of disposition, would also form part of the cost of the policy. Government now has proposed that the interest—not the premiums, but the interest—shall no longer form part of the cost of the policy, except from 1978 forward. Thus any interest paid prior to then, even though it may be documented and all the records may be there, will not be included. Why the interest was singled out instead of premiums I do not know. One suggestion put forward was that it might be difficult in some cases to document this interest, or to have records established for it. We feel that where the individual can provide the records, and adequate documentation, he should at least be given the opportunity to claim this interest.

Senator Flynn: How does this affect the policyholder?

Mr. Bowden: It affects the policyholder in a very real way, sir, on disposition—that is, a voluntary disposition—of a policy.

[Traduction]

calculant le prix de base rajusté de la police et que tout amendement devrait au moins permettre, lorsque c'est possible, que cet intérêt soit versé avant 1978 et qu'il soit inclus dans le calcul du prix de base rajusté de la police.

Le président: Monsieur Bowden, je pense que vous devriez le classer parmi les règlements existants et les interprétations que le ministère a données selon lesquels l'intérêt serait déductible si l'emprunt était demandé en vue d'en tirer un revenu ou à des fins commerciales.

M. Bowden: Oui, monsieur.

Le président: Et ce règlement, ou cette interprétation, existe toujours.

M. Bowden: Oui.

Le président: Le gouvernement est en train, en fait, de changer cette interprétation. Il est vrai qu'il a discuté, avant d'aborder cet article, de la question de savoir si une avance sur police constitue vraiment un prêt car il s'agit au fond, pour le détenteur de police d'un retrait anticipé de son argent. Mais la déduction de l'intérêt sera effectivement modifiée si un but commercial est recherché. Je suppose que les détenteurs de police qui ont versé des intérêts et qui tombent sous le coup de cette interprétation en ont tiré avantage.

M. Bowden: Je voudrais simplement ajouter quelque chose aux propos du président. Il existe deux types de prêts: ceux qui sont consentis en vue d'en tirer un revenu et ceux dont les revenus sont nuls. Auparavant, la déduction de l'intérêt était autorisée pour les prêts qui permettraient d'en tirer un revenu et, autant que je sache, aucune modification de cette disposition n'est prévue. En ce qui concerne l'établissement du prix de base rajusté d'une police, le gouvernement a déclaré que l'intérêt versé sur des prêts dont les revenus sont nuls ferait partie intégrante du coût d'une police, de même que les primes font partie intégrante du coût de la police. Les primes font partie du coût de la police du premier jour jusqu'à la liquidation. L'intérêt qui aurait pu être versé sur les avances sur police au cours de cette même période ferait également t que l'intérêt—non pas les primes, mais l'intérêt ne ferait plus partie du coût de la police, sauf pour 1978 et les années suivantes. Ainsi, tout intérêt versé avant, même s'il est justifié, ne sera pas inclus. Maintenant, je ne peux pas vous dire pourquoi cette disposition porte sur l'intérêt et non pas sur les primes. Un des avis qui a été mis de l'avant est qu'il pourrait être difficile, dans certains cas, de prouver cet intérêt, à l'aide de documents, ou d'établir des dossiers en ce qui le concerne. Nous sommes d'avis que, lorsqu'un particulier peut fournir les dossiers et une documentation convenable, on doit au moins lui donner la possibilité de revendiquer cet intérêt.

Le sénateur Flynn: Comment cela a-t-il des répercussions pour le détenteur de police?

M. Bowden: Les répercussions pour le détenteur de police sont très nettes, au moment du rachat—c'est-à-dire lors de la session volontaire—d'une police.

[Text]

Senator Flynn: You mean when he withdraws what he is entitled to?

Mr. Bowden: When a man cashes it out, sir. The difference between the cost base of the policy and what he receives for it is the part that is taxable to him.

Senator Flynn: You mean the difference between the premiums and the amount he gets?

Mr. Bowden: Yes, sir, and the cost of the policy included in that will be the interest; so if he has paid interest and did not claim any tax relief on it, then he is naturally going to have a higher cost base, and he will attract less tax. To us this is only reasonable and fair. We view this proposal as retroactive. We view it as the government reneging on what they have already passed. You may think that is strong, but that is the way we think.

Senator Flynn: Does this affect the insurance companies?

Mr. Bowden: No. It affects the policyholder.

Senator Flynn: I see that, but I was going into the consequences for the insurance companies.

Mr. Durant: Senator Flynn, if you took it that the surrender value of a policy would be \$20,000, we will say that the premiums paid are \$10,000. The gain is \$10,000, and that would be subject to tax. Let's assume, though, that the policyholder, prior to 1978, had borrowed on his policy, and the interest was non-deductible—we will say that he has paid \$1,500 of interest—if he were allowed to add that into his cost base, the new gain would be \$8,500.

The Chairman: Instead of \$10,000?

Mr. Durant: Instead of \$10,000. I think you can see in that example, senator, that Revenue Canada will benefit by excluding that interest.

Senator Flynn: If instead of cashing the insurance policy I die and my estate receives the full amount of the policy, does it attract income tax?

Mr. Durant: Senator, thanks to last December and the changes that were made, there will be no tax on death.

Senator Flynn: No, no, but I mean, there is no part of that that is considered income?

Mr. Durant: No disposition on death.

Senator Flynn: Why the difference?

The Chairman: I think one reason is because it says so.

Senator Walker: It is to discourage people making loans on their policies.

The Chairman: Theirs is not to ask the reason why.

Senator Walker: Theirs is but to do and die.

Senator Buckwold: I think we should understand that there was a change in that at the time of death there would be no tax. If you cash in your policy, then you pay tax.

[Traduction]

Le sénateur Flynn: Vous voulez dire lorsqu'il retire ce à quoi il a droit?

M. Bowden: Lorsqu'il l'encaisse. La différence entre le coût de base de la police et ce qu'il reçoit constitue la portion imposable.

Le sénateur Flynn: Voulez-vous dire la différence entre les primes et le montant qu'il reçoit?

M. Bowden: Oui, et le coût de la police compris dans ce montant constituera l'intérêt. Il en résulte que, s'il a payé l'intérêt n'a pas réclamé de dégrèvement d'impôt, il va naturellement avoir un coût de base plus élevé et il sera moins imposable. Pour nous, ce n'est que raisonnable et équitable. Nous y voyons une mesure rétroactive. Le gouvernement renoncerait à ce qu'il a déjà adopté. Vous pouvez penser que cela est un peu fort, mais c'est ce que nous pensons.

Le sénateur Flynn: Y a-t-il des répercussions sur les compagnies d'assurance?

M. Bowden: Non, ça n'intéresse que le détenteur de police.

Le sénateur Flynn: Je comprends, mais je voulais parler des conséquences pour les compagnies d'assurances.

M. Durant: Sénateur Flynn, si nous considérons que la valeur du rachat d'une police est de \$20,000, nous disons que les primes payées sont de \$10,000. Le gain est de \$10,000 et sera assujéti à l'impôt. Supposons quand même que le détenteur de police ait emprunté sur cette dernière avant 1978 et que l'intérêt n'ait pas été déductible—disons qu'il a payé \$1,500 d'intérêts—si on l'autorisait à ajouter ce montant à son coût de base, le nouveau gain serait de \$8,500.

Le président: Au lieu \$10,000?

M. Durant: Au lieu de \$10,000. Je pense, sénateur, que vous pouvez voir, par cet exemple, que Revenu Canada aura avantage à exclure cet intérêt.

Le sénateur Flynn: Si je n'encaisse pas ma police d'assurance et que je vienne à décéder et que le montant total de la police revienne à ma succession, y a-t-il l'impôt sur le revenu?

M. Durant: Sénateur, grâce aux modifications apportées en décembre dernier, il n'y aura pas d'impôt au moment du décès.

Le sénateur Flynn: Non, ce que je veux dire c'est qu'il n'y aura aucune partie de ce montant qui sera considérée comme un revenu?

M. Durant: Il n'y a pas de session au décès.

Le sénateur Flynn: Pourquoi cette différence?

Le président: Je pense que l'une des raisons est qu'il en est ainsi stipulé.

Le sénateur Walker: C'est pour dissuader les gens de faire des prêts sur leurs polices.

Le président: Il n'y a pas à discuter.

Le sénateur Walker: Il n'y a qu'à exécuter.

Le sénateur Buckwold: Je pense que nous devrions comprendre qu'il y a eu une modification et qu'au moment du décès il n'y aurait pas d'impôt. Si vous encaissez votre police, vous payez alors l'impôt.

[Text]

Senator Smith (Colchester): Of course, it is not so very long ago there was no tax anyway, so all they were doing when they did what Senator Buckwold says, was relax a hardship which they formerly imposed. He should not get too happy about this.

Senator Buckwold: I was not expressing any opinion. I was just reminding the senators that originally there was going to be a tax on any gain. I am talking about the original amendment. Thanks to representations made by this committee and others, that part of it was changed, but it still left the fact that there will be a tax on gain when policies are cashed in prior to death.

The Chairman: Yes, that is in our report which we made in December of last year.

Senator Flynn: It is not the same approach in this case as it was in the case of the RRSP. They want to tax that at death and here they do not tax it at death, but tax it when you withdraw it before death.

Mr. Kayler: Mr. Chairman, further to Senator Flynn's question, there is a distinction which has been made between death as a time to assess tax and prior to death where it is a voluntary step taken by the taxpayer. The basic principle that was re-established last year, thanks as you said to this committee, was to make a clear distinction between death as a time for levying tax, and voluntary dispositions. I think this particular situation can be distinguished very clearly on the same basis. That is why it is not taxed on death but is accepted as a legitimate tax at the time of taking out a loan or surrendering a policy because that is at the policyowner's option.

The Chairman: Would you say that this change is withdrawing some of the benefit that was conceived last year?

Mr. Kayler: It is definitely two things, sir; it is a reversal of the established law on the subject a year ago, and it is also retroactive in its effect.

The Chairman: Yes. Do you have another point, Mr. Bowden?

Mr. Bowden: Mr. Chairman, those are the three points of our concern. Just to summarize—the age 60 restriction before which an individual may not take a life income or periodic payment under his registered retirement savings plan as he is currently enabled to do. The second point which is extremely harsh, we feel, is the commutation that is taking the present value of a man's RRSP at death where he cannot transfer the benefits to a spouse because he has no spouse, and the money at that point will be taxed at his marginal rate of income in his final tax return. The third and last point, the apparent reversal of the Department of Finance's position taken last December on the disallowance of policy loan interest accrued on a policy prior to 1978 in the calculation of the cost base.

[Traduction]

Le sénateur Smith (Colchester): Bien entendu, il n'y a pas si longtemps, il n'y avait aucun impôt de toute façon de sorte qu'ils ne faisaient que faire ce que dit le sénateur Buckwold, c'est-à-dire atténuer une mesure qu'ils s'étaient autrefois imposée. Il ne devrait pas en être trop satisfait.

Le sénateur Buckwold: Je n'exprimais pas une opinion. Je rappelais simplement aux sénateurs qu'à l'origine, il devait y avoir un impôt sur tout gain. Je parle de l'amendement primitif. Grâce aux représentations qui ont été faites par le présent comité et d'autres, cette partie a été modifiée, mais le fait demeure qu'il y aura un impôt sur les gains lorsque les polices sont encaissées avant le décès.

Le président: Oui, cela se trouve dans notre rapport de décembre de l'année dernière.

Le sénateur Flynn: Dans le cas qui nous occupe, la façon d'aborder le problème n'est pas le même qu'en ce qui concerne le régime enregistré d'épargne-retraite. Dans ce dernier cas, on veut frapper d'un impôt au moment du décès, ce qui n'est pas le cas ici, l'imposition ayant lieu lorsqu'on retire les fonds avant le décès.

M. Kayler: Monsieur le président, comme suite aux questions du sénateur Flynn, il y a une distinction qui a été faite entre le décès, en tant que moment d'évaluation de l'impôt et avant le décès, où il y a une démarche volontaire, qui est effectuée par le contribuable. Le principe de base qui a été rétabli l'année dernière, grâce, comme vous l'avez dit, au présent comité, a été d'établir une distinction nette entre le décès, comme moment de prélèvement de l'impôt et les cessions volontaires. Je pense qu'il est possible d'établir une distinction très nette sur le même base pour la présente situation particulière. C'est pourquoi il n'y a pas imposition au moment du décès mais au moment de contracter un emprunt ou de racheter une police d'assurance. Cette option est offerte au détenteur de la police.

Le président: Diriez-vous que cette modification annule certains des avantages qui ont été conférés l'an dernier?

M. Kayler: Il y a certainement deux aspects à considérer, monsieur. Il y a annulation de la loi adoptée sur la question il y a un an et il y a effet rétroactif.

Le président: C'est vrai. Avez-vous d'autres observations à formuler, M. Bowden?

M. Bowden: Monsieur le président, voici en résumé les trois questions qui nous préoccupent: premièrement, l'imposition d'un âge minimal, soit soixante ans, avant lequel un particulier ne peut pas toucher de rentes viagères ni de sommes périodiques payables en vertu de son régime enregistré d'épargne-retraite, alors qu'il est actuellement autorisé à le faire. Le deuxième aspect, qui nous semble extrêmement pénible, est cette méthode de calcul en vertu de laquelle on prend la valeur du régime enregistré d'épargne-retraite d'un particulier au moment de son décès, alors qu'il ne peut en transférer les avantages à un conjoint parce qu'il n'en a pas; l'argent est alors imposé au taux de l'impôt le plus élevé qui s'applique à sa dernière déclaration d'impôt sur le revenu. Le troisième et dernier point concerne l'apparent revirement d'attitude du ministère des Finances par rapport à la position qu'il a adoptée

[Text]

We feel very strongly on this because the policy loan interest is just the same as part of the premium—this was the Department of Finance's argument at the time—and hence should form part and parcel of the total. We still agree with them on that, it should be part of that, and to say it is part of it from 1978 on, but not before 1978, just does not wash with us.

Senator Connolly (Ottawa West): Can you think of any reason why they would draw the line at 1978?

Mr. Bowden: The reason put forward is the difficulty of establishing records.

Senator Connolly (Ottawa West): I see. You just said that.

Mr. Bowden: Yes.

Senator Walker: I was wondering why that is, because the amount of interest has been paid on the loan and the loan has been repaid, correct?

Mr. Durant: Yes, perhaps, or at least the interest.

Senator Connolly (Ottawa West): The insurance company would have consistent records of interest paid on policy loans for an indefinite period back, would they not?

Mr. Durant: One would hope so.

Senator Connolly (Ottawa West): Isn't it better than that? It is part of the insurance company's income in the year in which they receive it.

Mr. Durant: I would agree with you 100 per cent.

Senator Connolly (Ottawa West): They make tax returns, and the tax returns are proved.

Senator Buckwold: Except that loan may have been taken out in 1923.

Senator Barrow: That is the whole point of it.

Senator Flynn: Why worry about 1923?

Mr. Bowden: Where the individual has the records and documentation, should he not be allowed to use it?

Senator Connolly (Ottawa West): Isn't it 99 per cent to be expected that insurance companies would have the records?

The Chairman: Senator Connolly, the net point then is, if there is merit in this proposal by Mr. Bowden, if you can qualify and provide the information, you should be entitled to do so.

Senator Connolly (Ottawa West): That, I think is so.

The Chairman: Well, Mr. Bowden, Mr. Kayler and Mr. Durant, I want to thank you very much for your contribution

[Traduction]

en décembre dernier sur le rejet, dans le calcul de la base du coût, des intérêts d'une avance sur police accumulés sur une police antérieure à 1978.

Nous sommes très inquiets à ce sujet parce que les intérêts relatifs à une avance sur police équivalent essentiellement à une partie de la prime, c'est d'ailleurs ce que le ministère des Finances a prétendu à l'époque, ils devraient donc être intégrés au total. Nous sommes toujours d'accord avec le ministère à ce sujet, toutefois nous refusons de convenir qu'ils n'en font partie que depuis 1978 et pas avant.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Avez-vous une idée de ce qui pousse le ministère à tirer cette ligne de démarcation à partir de 1978?

M. Bowden: La raison invoquée est la difficulté de constituer des dossiers.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Je vois. Vous l'avez déjà dit.

M. Bowden: C'est vrai.

Le sénateur Walker: Je me demandais pourquoi il en était ainsi. Parce que l'intérêt a été payé et le prêt remboursé?

M. Durant: Oui, peut-être. Ou du moins les intérêts ont été payés.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): La compagnie d'assurance aurait des dossiers à l'appui des intérêts versés sur les avances sur police depuis une période indéfinie, n'est-ce pas?

M. Durant: C'est à souhaiter.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): N'est-ce pas mieux que cela? C'est une partie du revenu de la compagnie d'assurance pour l'année où elle l'a perçu.

M. Durant: Je suis tout à fait d'accord avec vous.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Elles soumettent des déclarations d'impôt sur le revenu qui s'appuient sur des preuves.

Le sénateur Buckwold: Oui mais l'emprunt peut avoir été contracté en 1923.

Le sénateur Barrow: C'est toute la question.

Le sénateur Flynn: On n'a que faire de 1923!

M. Bowden: Lorsque le particulier a les dossiers et les preuves à l'appui, ne doit-il pas être autorisé à les utiliser?

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): N'y a-t-il pas de fortes chances pour que les compagnies d'assurance disposent des dossiers?

Le président: Monsieur le sénateur, la question est alors la suivante, si cette proposition de M. Bowden est fondée et si vous pouvez fournir les renseignements voulus, vous devriez être autorisé à le faire?

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): C'est bien ce que je pense.

Le président: MM. Bowden, Kayler et Durant, je vous remercie d'avoir assisté à notre séance de ce matin. Votre

[Text]

this morning. It has been clear and intelligently presented and may prove to be very useful to us.

Mr. Bowden: Mr. Chairman and honourable senators, thank you very much.

The Chairman: The next appearance is by The Excelsior Life Insurance Company, and we have Mr. Gordon Farquhar who is the president; Mr. Donald F. Duncan, Senior Vice-President and Corporate Actuary; and Mr. C. John Stubbs, General Counsel and Secretary. Would you please come forward. Are you going to make an opening statement?

Mr. Gordon Farquhar, President, The Excelsior Life Insurance Company: Thank you, Mr. Chairman, honourable senators. It is a great privilege to be able to appear before you. As your chairman has mentioned, I am President of The Excelsior Life Insurance Company; Mr. Duncan, on my immediate right, is our Senior Vice-President and Corporate Actuary; and next to him is Mr. John Stubbs, our Corporate Secretary and General Counsel.

Our company has sought an opportunity to appear before this committee in connection with the committee's study of the budget resolutions respecting insurance company income tax as introduced in the House of Commons on April 10.

We would like to emphasize for the committee a feature in the tax proposals, which is, in our opinion, both retroactive and not addressed by the amendments proposed in Bill C-56. The principal point we would like to make is one that was contained in a letter our company addressed to this committee on November 29, 1977, when consideration was being given by it to Bill C-11.

If I may identify us briefly, The Excelsior Life Insurance Company is a federally-incorporated life insurance company; it is licensed under the Canadian and British Insurance Companies Act, and carries on business only in Canada. It has been active in the life insurance field in Canada since 1890; it sells life, health and annuity products in all Canadian provinces and territories. It is what you might call a medium-sized company for the life insurance industry. Our assets are about \$600 million and our annual revenues are approximately \$200 million.

The amendments pertaining to the income tax treatment of life insurance companies that your committee considered in connection with Bill C-11, which amendments have since been enacted into law, in I believe December, 1977, had two primary purposes. The first was the purpose of closing a loophole having to do with branch accounting practices of multi-national life insurance companies. The second purpose was increasing the tax revenue from life insurance companies by decreasing the amount of actuarial reserves for which the companies could claim tax deduction.

The Chairman: By decreasing?

Mr. Farquhar: By decreasing the reserves. The loophole closing was back-dated to 1975; this loophole having to do with the branch election method of calculating the tax. Since we at Excelsior do not do a multi-national business, Excelsior

[Traduction]

exposé, présenté de façon claire et intelligible, pourra nous être très utile.

M. Bowden: Monsieur le président, Messieurs les sénateurs, je vous remercie.

Le président: Le prochain témoignage est celui de l'Excelsior Life Insurance Company. Nous accueillons M. Gordon Farquhar qui en est le président; M. Donald F. Duncan, vice-président principal et actuaire de la compagnie; M. C. John Stubbs, avocat-conseil et secrétaire. Veuillez avancer, je vous prie. Ferez-vous une déclaration préliminaire?

M. Gordon Farquhar, président de l'Excelsior Life Insurance Company: Je vous remercie, Monsieur le président, Messieurs les sénateurs. C'est pour nous un grand honneur que de pouvoir comparaître devant ce Comité. Comme votre président l'a mentionné, j'assume la présidence de l'Excelsior Life Insurance Company; M. Duncan, à ma droite, est notre vice-président principal et notre actuaire; à ses côtés, M. John Stubbs, notre avocat-conseil et secrétaire.

Notre compagnie souhaitait comparaître devant ce comité qui étudie les résolutions budgétaires en matière d'impôt sur le revenu des compagnies d'assurance, déposées à la Chambre des communes le 10 avril dernier.

Nous aimerions porter à l'attention du Comité un élément des propositions fiscales qui, selon nous, est rétroactif tout en n'étant pas couvert par les modifications qu'il est proposé d'apporter au bill C-56. En fait, nous avons parlé de cette question qui nous intéresse particulièrement dans une lettre que notre compagnie a adressée le 29 novembre 1977 à ce Comité qui était alors saisi du bill C-11.

Laissez-moi vous donner une brève description de notre compagnie d'assurance-vie; l'Excelsior détient une charte fédérale, elle est munie d'une licence conformément à la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques et n'exerce ses activités qu'au Canada. Notre compagnie œuvre dans le domaine de l'assurance-vie depuis 1890 et vend des polices d'assurance-vie, d'assurance-santé et des rentes viagères dans l'ensemble des provinces et des territoires canadiens. C'est une compagnie de moyenne envergure: notre actif se chiffre à environ \$600 millions et nos revenus annuels, à près de \$200 millions.

Les modifications relatives à l'imposition des compagnies d'assurance, que votre Comité a étudiées en rapport avec le bill C-11, modifications qui ont depuis pris force de loi, en décembre 1977, je crois, avaient deux objectifs principaux. Le premier était de supprimer une échappatoire concernant les méthodes de comptabilité des filiales des compagnies d'assurance-vie multinationales. Le second objectif visait à augmenter les revenus fiscaux provenant des compagnies d'assurance-vie en diminuant les réserves actuarielles que ces dernières étaient autorisées à déduire pour fins d'impôt.

Le président: En les diminuant?

M. Farquhar: En diminuant les réserves. La correction de cette échappatoire a été effectuée rétroactivement en 1975, celle-ci ayant trait au calcul des impôts à l'échelle des filiales. Comme la compagnie Excelsior n'est pas une multinationale,

[Text]

was not directly affected by that feature and is not really addressing itself to that aspect today.

With respect to the second feature, the reducing of the actuarial reserves that may be taken as a deduction, it was stated that the decreased reserve levels would be applicable from January 1, 1978. For a profitable company, a company that is not in a loss position at the end of 1977, that statement is true. On the other hand, for a company with a tax loss carry forward, as provided for in law and regulation up to the end of December, the proposed regulations and the new law had the effect of applying the reduced reserve level back as far as January 1, 1969. It is a complex area, but the effect of this for a company in a tax loss carry forward position is retroactive taxation.

The process by which the changed reserve levels are being dated back is through this cancellation of tax loss carry forward. Details of that process have been outlined in an attachment to a memorandum which I believe you have before you. We can get into that, certainly with Mr. Duncan's help, at a later time if the committee wishes.

In its first report to the Senate, dated December 8, 1977, this committee expressed concern with regard to losses on the disposition of debt instruments. In your second report, date december 14, the committee indicated that the Minister of Finance had given an undertaking to have a further study made of the proposal to disallow life insurance corporations the deduction for losses incurred on prior dispositions of low yielding debt instruments, together with a proposal to extend to such companies compensating benefits. I believe those are, essentially, the words of your report.

This issue of the losses on the sale of low yielding debt securities has not been addressed in the April 10 budget resolutions. The Department of Finance, in discussions we have had with them and in its so-called memorandum of views, has advised us that its transitional rules on the regulations the department is considering adopting, and will issue shortly we are told, will not, as we understand provide relief or compensating benefits.

The Chairman: I can say that the minister undertook to deliver this memorandum to the committee, and I did receive a copy. This morning copies of that memorandum on the matter that Mr. Farquhar is now talking about have been distributed to the committee. That was the second document that was delivered to you. It prescribes a formula for determining the amount of loss carry forward that you may bring into 1978. Is that right?

Mr. Farquhar: That describes the transitional rules.

The Chairman: The method of arriving at that is to take the actual loss carry forward that appears at December 31, 1977, and then go back and make a calculation from 1969 to December 31, 1977, at the new actuarial reserve formula rate. Since that rate will be lower than the one that has been heretofore allowed there is bound to be a difference and a reduction in the amount of the carry forward. Is that correct?

Mr. Farquhar: That is correct.

[Traduction]

elle n'est pas directement touchée par cet élément et par conséquent, nous n'en traiterons pas directement aujourd'hui.

En ce qui concerne le second élément, la réduction des réserves actuarielles pouvant être déduites pour fins d'impôt, il semble que cette formule soit entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1978. Cet élément s'applique sans aucun doute aux compagnies enregistrant des profits, qui n'auraient eu aucune perte à déclarer à la fin de 1977. Pour ce qui est des compagnies reportant des pertes fiscales aux termes de la loi et du règlement en vigueur jusqu'à la fin décembre, le règlement proposé et la nouvelle loi ont un effet rétroactif au 1^{er} janvier 1969 sur la réduction des réserves. C'est une question complexe qui se résume en somme à l'imposition rétroactive dans le cas des compagnies réclamant des pertes fiscales reportées.

La modification du niveau des réserves se fait de façon rétroactive en annulant le report des pertes fiscales. Les détails de ce procédé sont décrits dans une annexe au mémoire que vous avez sans doute en main. Nous nous pencherons sur un cette question plus tard avec l'aide de M. Duncan, si le Comité le désire.

Dans son premier rapport au Sénat, en date du 8 décembre 1977, notre Comité a manifesté son intérêt à l'égard des pertes découlant de la disposition d'obligations. Dans son second rapport en date du 14 décembre, le Comité a mentionné que le ministre des Finances s'était engagé à mander une autre étude sur la possibilité de supprimer le droit des compagnies d'assurance-vie de déduire les pertes découlant de la disposition préalable d'obligations à faible rendement et de leur fournir une compensation. Je crois que ce sont là essentiellement les termes de votre rapport.

Les résolutions budgétaires du 10 avril n'ont pas traité de la question des pertes découlant de la vente d'obligations à faible rendement. Le ministère des Finances, dans le cadre de discussions que nous avons eues avec ses représentants et d'un exposé de vues, nous a informés que les règles et règlements de transition dont il envisage l'adoption et qui seront publiés sous peu ne prévoient sans doute aucune compensation.

Le président: Je tiens à souligner que le ministre a fait transmettre ce mémoire au Comité et que j'en ai reçu un exemplaire. Les membres du Comité en ont également reçu un ce matin. C'est en fait le deuxième document que vous avez reçu. Il décrit la formule qui sert à déterminer le montant des pertes que vous pouvez reporter en 1978. N'est-ce pas exact?

M. Farquhar: Il décrit les règles de transition.

Le président: Cette formule consiste à déterminer les pertes véritables reportées au 31 décembre 1977 et à effectuer des calculs portant sur la période allant de 1969 au 31 décembre 1977 en se fondant sur le nouveau taux de la réserve actuarielle. Puisque ce taux sera inférieur à celui jusqu'alors en vigueur, ou constatera certainement une différence qui se soldera en une réduction du montant reporté. N'est-ce pas exact?

M. Farquhar: C'est bien cela.

[Text]

The Chairman: When I asked Mr. Friesen from the Department of Finance, when he was before us, whether in those circumstances this was not retroactive taxation he said, "The way you put it, yes." I don't know any way you could put it that it would not be retroactive legislation, because under the law as it existed from 1969 to 1977 the returns which were made deducting from premium income on life insurance the actuarial loss allowable by the then law and regulations has resulted mainly in these loss carry forward provisions to the extent that the companies affected did not have income in excess of the loss carry forward, so they accumulated the loss forward.

The adverse effect, as I understand it, is that you are one of the companies that cleared out of your portfolio low-yielding securities and invested in high-yielding securities and took the loss and wrote it off. I understand your position to be that this change in the law, and the reduction in your loss carry forward, will deprive you of the use of the write off in relation to those securities.

Senator Connolly (Ottawa West): Of those losses?

The Chairman: Yes.

Mr. Farquhar: I think that is an excellent summary, Mr. Chairman. I might emphasize that there are several different types of losses that are taken in the ordinary course of business transactions, including capital cost allowances. I believe Mr. McCracken will address himself to that.

Essentially, these are transactions taken in the ordinary course of investment action. We happen to be traders. That is really not related to the reserves levels in any way. Rather, it is an investment activity. We felt it was desirable, in order to improve the returns to our policyholders, to sell low-yielding securities and buy back higher yielding ones. Some of the return of the high-yielding security is really a return of capital, effectively.

The problem arises whereby if you can offset the losses against that future return, your treatment is not adversely affected. If you have your losses cut off at a single point in time, such as is proposed, it does materially change the tax impact of that purely investment transaction.

Senator Cook: You might not necessarily have sold the low-yielding bonds if you knew you could not establish a tax loss.

Mr. Farquhar: We might not have sold them. The arithmetic and the cost benefit analysis of whether it was beneficial or not would have been quite different. Instead, we did our calculations under the then existing tax law and regulations which permitted the carry forward of the loss to be deducted from this future income.

The Chairman: When the minister appeared before us on this very item in December of last year he was asked for an undertaking in relation to the memorandum reviewing this subject matter. He gave an undertaking that we would be

[Traduction]

Le président: Lorsque j'ai demandé à M. Friesen, du ministère des Finances, au moment où il a comparu devant nous si, dans les circonstances, il ne s'agissait pas d'une imposition rétroactive, il a répondu: «De la façon dont vous interprétez la situation, oui.» Je ne vois pas comment on pourrait interpréter cette loi autrement, car aux termes de la loi et du règlement en vigueur de 1969 à 1977, les remboursements étaient effectués après avoir déduit les pertes actuarielles admissibles des revenus découlant des primes d'assurance-vie, et c'est justement cette situation qui a entraîné l'adoption de ces dispositions relatives aux pertes reportées, dans la mesure où les compagnies intéressées n'avaient pas de revenus supérieurs aux pertes reportées, de sorte qu'elles pouvaient accumuler ces dernières.

L'inconvénient, d'après ce que je comprends, c'est que vous êtes une des sociétés qui avez éliminé de votre portefeuille les valeurs à faible rendement, investi dans les valeurs à gros rendement et avez annulé la perte. Si je comprends bien, vous estimez que cette modification à la Loi et la réduction de votre report déficitaire en aval vous empêchera de radier ces valeurs.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): De ces pertes?

Le président: Oui.

M. Farquhar: Je crois qu'il s'agit d'un excellent résumé, monsieur le président. Je pourrais insister sur le fait qu'il existe un bon nombre de pertes de toutes sortes enregistrées dans le cours ordinaire des transactions commerciales, y compris l'amortissement du coût en capital. Je crois que M. McCracken en parlera.

Il s'agit essentiellement de transactions effectuées dans le cours normal d'un investissement. Il se trouve que nous sommes des commerçants. Cela ne se rattache en aucune façon aux niveaux des réserves. Il s'agit plutôt d'un investissement. Nous avons cru qu'il était souhaitable, afin d'améliorer le rendement pour nos détenteurs de police, de vendre des valeurs à faible rendement et de racheter des valeurs à plus gros rendement. Une partie des bénéfices provenant des valeurs à gros rendement constitue vraiment un rendement de capital.

La difficulté réside dans le fait que si vous pouvez déduire les pertes du rendement à venir, vous ne subissez aucun préjudice. Si on impose une limite à vos pertes à un certain moment, tel qu'on le propose, cela change sensiblement l'incidence fiscale de cette transaction de placement pure et simple.

Le sénateur Cook: Vous n'auriez pas nécessairement vendu les obligations à faible rendement si vous aviez su que vous ne pouviez déclarer une perte fiscale?

M. Farquhar: Il se peut que nous ne les aurions pas vendues. Le calcul arithmétique ainsi que l'analyse de rendement permettant de connaître les avantages et les désavantages ont été assez différents. Ainsi nous avons fait nos calculs aux termes de la loi fiscale et du règlement qui étaient alors en vigueur et qui permettaient que le report de la perte soit déduit du revenu à venir.

Le président: Lorsque le ministre a comparu devant nous à ce sujet en décembre de l'année dernière, nous lui avons demandé de s'engager à l'égard de la note de service révisant cette question. Il s'est alors engagé à ce qu'un exemplaire nous

[Text]

furnished with a copy. Then we said that we wanted his undertaking that we would get copies of the regulations as soon as they were settled upon. We need the regulations in order to determine what the formula is for this reduced actuarial reserve.

I have been in touch with the department and have asked for the regulations. They responded by saying that they were not ready. I have been in touch with them on a number of occasions since, as late as the day before yesterday, asking for a copy of the regulations. The latest advice is that they may be ready in draft form in two weeks.

We cannot really assess the effect of the reduced formula to determine actuarial reserves until we know what the regulations provide by way of formula, because that is where the formula is going to be set out.

I told Dr. Neufeld that we just could not go ahead with this bill. I said, "No regulations, no bill." I told him that this was a statement from the chairman but that the members of the committee might back it up.

We know that the formula is going to produce a lesser actuarial reserve, but we do not know by how much. Therefore, the people appearing before us cannot make a particular assessment, nor can we.

So, if there is urgency about the bill—and certainly this bill is not hung all over with goodies as was the last bill which we passed into law quickly by taking the amending route while the bill was in the Commons and also the undertaking route which the minister acquiesced to when he was before us. However, I think we need this information this time. You need it, do you not?

Mr. Farquhar: Yes, we do.

The Chairman: Are you able to assess how much of your loss carry forward relates to the effect of taking actuarial reserves and how much of it relates to, I suppose, non-capital losses, such as on the sale of low-yielding investments?

Mr. Farquhar: I will ask Mr. Duncan to supplement this, if I may. To quantify this situation. I think I could say that at the end of December, 1977, our company had \$13.47 million of losses resulting from the sale of Canada Securities, from debt instruments, which losses had not been applied against taxable income. In other words, \$13.47 million.

Senator Connolly (Ottawa West): Had it been accumulated over a number of years?

Mr. Farquhar: Yes. Essentially from 1973, '74, '75, '76 and actually into 1977 when the previous Macdonald budget was still before us. There was no expectation of this wipe out of—

Senator Connolly (Ottawa West): Of earlier losses.

[Traduction]

soit envoyé. Nous avons alors déclaré que nous voulions qu'il s'engage à nous faire parvenir des exemplaires du règlement dès que ce dernier serait prêt. Nous en avons besoin afin de déterminer qu'elle est la formule pour cette réserve actuarielle réduite.

J'ai communiqué avec le ministère afin d'obtenir le règlement. On m'a répondu qu'il n'était pas prêt. J'ai communiqué de nouveau avec le ministère à un certain nombre d'occasions par la suite, avant hier même, afin d'obtenir un exemplaire du règlement. Aux dernières nouvelles, l'avant-projet pourrait être prêt dans deux semaines.

Nous ne pouvons pas vraiment évaluer les effets de la formule réduite lorsqu'il s'agit de déterminer la réserve actuarielle tant que nous ne connaissons pas quelle est la formule stipulée par le règlement, puisque c'est dans ce règlement qu'elle sera fixée.

J'ai dit à M. Neufeld que nous ne pouvions tout simplement pas poursuivre l'étude du bill. J'ai déclaré: «Pas de règlement, pas de bill.» Je lui dit qu'il s'agissait d'une déclaration du président mais que les membres du Comité pourraient l'appuyer.

Nous savons que la formule diminuera la réserve actuarielle mais nous ne savons pas de combien. Par conséquent, tout comme tous les témoins qui comparaissent devant nous, nous ne pouvons faire une évaluation particulière.

Le bill est donc urgent—et il ne s'agit certes pas d'un bill rempli de cadeaux, comme ce fut le cas pour le dernier bill que nous avons rapidement adopté en choisissant la voie des amendements alors que le bill était aux Communes ainsi que la voie de l'initiative à laquelle le ministre a acquiescé lorsqu'il a comparu devant nous. Je crois, toutefois, que nous avons cette fois-ci besoin de ces renseignements. Vous en avez besoin, n'est-ce pas?

M. Farquhar: Oui, nous en avons besoin.

Le président: Pouvez-vous déterminer quelle partie de votre report déficitaire en aval découle de la prise des réserves actuarielles et quelle partie découle, je suppose, des pertes autres que des pertes en capital, par exemple sur la vente des investissements à faible rendement.

M. Farquhar: Si je puis me permettre, je demanderais à M. Duncan de compléter ma réponse. Pour quantifier cette situation, je crois qu'on pourrait dire qu'à la fin de décembre 1977, notre société avait perdu \$13,47 millions par suite de la vente d'obligations du Canada, de titres de dettes, pertes qui n'ont pas été imputées à un revenu imposable. Autrement dit, \$13,47 millions.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Ces pertes étaient-elles accumulées sur un certain nombre d'années?

M. Farquhar: Oui à compter essentiellement de 1973, 1974, 1975, 1976 ainsi qu'en 1977, alors qu'on étudiait encore le dernier budget Macdonald. On ne s'attendait pas à cet amortissement de...

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Des pertes antérieures.

[Text]

Mr. Farquhar: ... earlier losses. We took some additional bond losses in 1977.

Senator Connolly (Ottawa West): You made no calculation at that time of the possibility of these losses being disallowed and having the adverse effect that they would have, once disallowed, upon your taxable income?

Mr. Farquhar: I think we may have asked ourselves the question: What would happen if the law changed? I think we probably answered to ourselves that it would change with respect to prospective transactions and not transactions that had already occurred.

Senator Connolly (Ottawa West): That is a very important statement, Mr. Chairman.

The Chairman: Yes.

Mr. Farquhar: If I might continue to answer the chairman's question. I will get back to your point in a moment.

Our best estimate—and we do not have the regulations either—is that \$9.7 million of the \$13.5, rounded off, will be extinguished, the way we think the regulations will come out, but we can only estimate that.

The Chairman: Will any part of that \$9 million-odd be represented by actuarial losses carried forward, because you can carry them forward five years?

Mr. Farquhar: If I understand the question correctly, I believe that none of that represents actuarial losses. As I understand it, it is all investment transaction losses.

The Chairman: The amendments to subsections 13(22) and (23) effected through Bill C-11 last year dealt not only with the determination of actuarial reserves, but with other non-capital losses as well.

Clause 11 of Bill C-11 provided for the repeal of the then existing subsections 13(22) and (23). The note in the bill—and the bill became law last December—read:

(11) New. Subsections (22) and (23) would implement paragraph (63) of the Income Tax Motion—
This is the ways and means motion which preceded Bill C-11.

—which reads as follows:

“(63) That

(a) for the 1978 taxation year, the excess of the maximum tax actuarial reserve and additional group term policy reserves of a life insurer for its 1977 taxation year over the amount that would have been its maximum tax actuarial reserve if the 1978 rules had been in effect in the 1977 taxation year, not be included in its income under paragraph 138(4)(a) of the Act—

That deals with the actuarial reserve. Then in subparagraph (b):

[Traduction]

M. Farquhar: ... pertes antérieures. Quelques pertes supplémentaires se sont ajoutées en 1977 à l'égard des obligations.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Vous n'aviez pas songé à l'époque à la possibilité que ces pertes soient refusées et aient ainsi cet effet néfaste sur votre revenu imposable?

M. Farquhar: Je crois que nous nous sommes peut-être posé la question: «Que se passerait-il, si la loi était modifiée?» Je crois que nous nous sommes peut-être dit qu'elle serait modifiée à l'égard des transactions futures et non pas des anciennes transactions.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): C'est une déclaration très importante, monsieur le président.

Le président: Oui.

M. Farquhar: Permettez-moi de continuer à répondre à la question du président. Je reviendrai sur votre point dans un moment.

Notre meilleure prévision—et nous n'avons pas non plus le règlement—est que des \$13,5 millions, \$9,7 millions, pour donner des chiffres ronds, disparaîtront aux termes du nouveau règlement, mais il ne s'agit que de suppositions.

Le président: Croyez-vous qu'une partie quelconque de ces \$9 millions et quelque sera représentée par des pertes actuarielles reportées, en raison du fait que vous pouvez les reporter sur 5 ans?

M. Farquhar: Si j'ai bien compris la question, je crois que cela ne comprend pas les pertes actuarielles. A mon avis, il s'agit de pertes provenant d'opérations de placements de fonds.

Le président: Les modifications apportées l'an dernier aux paragraphes 13(22) et (23), en application du bill C-11, portaient non seulement sur la détermination des réserves actuarielles, mais également sur des pertes autres que les pertes en capital.

L'article 11 du bill C-11 abrogeait les paragraphes 13(22) et (23) actuels. La note explicative numéro 11 du projet de loi—ce dernier a été adopté en décembre dernier—était ainsi libellée:

(11) Nouveau. Les paragraphes (22) et (23) donnent effet à la section (63) de la motion—

Il s'agit de la motion des voies et moyens qui a précédé le bill C-11.

—qui se lit comme suit:

«(63) Que

a) pour l'année d'imposition 1978, l'excédent de la réserve actuarielle maximale aux fins de l'impôt et des réserves supplémentaires pour polices collectives d'assurance-vie temporaire d'un assureur sur la vie pour son année d'imposition 1977, sur le montant qui aurait été sa réserve actuarielle maximale aux fins de l'impôt si les règles de 1978 avaient été en vigueur pour l'année d'imposition 1977, ne soit pas inclus dans son revenu en vertu de l'alinéa 138(4)a) de la Loi, et

Cet alinéa porte sur la réserve actuarielle. Voici ce que dit le sous-alinéa (b)

[Text]

(b) for the 1978 and subsequent taxation years, a deduction not be allowed in respect of a non-capital loss of a year prior to 1978 or other amount that would have been deductible in any such year except to the extent that the aggregate of such losses and other amounts exceeds the amount by which the excess referred to in subparagraph (a) exceeds the corresponding excess for the 1968 taxation year."

So, they have reached out to effect adversely, not only the position in relation to actuarial reserves, but also other non-capital losses.

Your losses on portfolio sales would fall into the category of non-capital losses. Is that not right?

Mr. Donald F. Duncan, Senior Vice-President and Corporate Actuary, The Excelsior Life Insurance Company: That is correct.

Senator Connolly (Ottawa West): I would have thought they would have been capital losses. As I understand it, if you find in your portfolio some items that are drawing a lower rate of interest than the rate then prevailing and you decide to take a loss on the sale of those assets, that is a capital loss. Is that not right?

The Chairman: No, it is a trading loss.

Mr. Duncan: If I may comment, when the Income Tax Act was amended in 1968, the government made the decision that trading in stocks was a capital item, but that trading in what was termed Canada Securities—that is, broadly speaking, bonds and mortgages in Canada—is not a capital item. The proceeds from such transactions are brought into one's income statement.

My suspicion is that in 1968 the tax gatherers thought that there would be profits on the sale of Canada bonds and mortgages. But with the change in the interest rate pattern, a trader in those securities in the period 1973 to 1975 had to take a loss. The act is even-handed. It goes on to say that any losses can be taken out of income.

Notwithstanding what I regard as the confiscation of losses prior to 1978, if we still had those bonds today, we could sell them, with the losses claimable against our 1978 income.

Senator Flynn: Was that not changed by the 1971 so-called Income Tax Reform bill?

Mr. Duncan: No, senator.

Mr. Farquhar: I think the reason, senator, is that these were treated as income as opposed to capital gains or losses.

Senator Flynn: But capital gains are treated as income to the extent of 50 per cent.

[Traduction]

b) pour 1978 et les années d'imposition ultérieures, il ne soit pas accordé de déduction pour une perte autre qu'une perte en capital d'une année antérieure à l'année d'imposition 1978 ou pour tout autre montant qui aurait été déductible au cours d'une telle année, sauf dans la mesure où le total de ces pertes et des autres montants dépasse la fraction de l'excédent visé au paragraphe a) qui est en sus de l'excédent correspondant pour l'année d'imposition 1968.»

Ainsi, ils ont réussi à attaquer non seulement la position relative aux réserves actuarielles, mais également aux pertes autres que les pertes en capital.

Les pertes que vous avez subies sur les ventes de valeurs en porte-feuille entreraient dans la catégorie des «pertes autres qu'une perte en capital», n'est-ce pas?

M. Donald F. Duncan, premier vice-président et actuaire de la société, compagnie d'assurance-vie Excelsior: C'est exact.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): J'aurais cru qu'il s'agissait de pertes en capital. Si j'ai bien compris, lorsqu'on trouve dans son portefeuille des valeurs produisant un taux d'intérêt inférieur au taux du marché et qu'on décide de déclarer une perte sur la vente de ces valeurs, c'est une perte en capital. Est-ce exact?

Le président: Non, il s'agit d'une perte d'exploitation.

M. Duncan: Permettez-moi une remarque. Lorsque la Loi de l'impôt sur le revenu a été modifiée en 1968, le gouvernement a décidé que le commerce d'actions était un engagement de capital tandis que le commerce de ce qu'on a appelé valeurs mobilières canadiennes—ce qui comprend, en règle générale, les obligations et les hypothèques au Canada—ne l'était pas. Le produit de ces transactions doit être rapporté dans l'état des revenus et des dépenses des particuliers.

Je soupçonne qu'en 1968, les percepteurs d'impôt ont pensé réaliser des profits sur la vente des hypothèques et des obligations du Canada. Mais avec le changement du taux d'intérêt, toute personne ayant eu à négocier de telles valeurs entre 1973 et 1975 a dû subir des pertes. La loi est impartiale. Cela revient à dire que n'importe quelle perte peut être déduite du revenu.

Nonobstant ce que je considère comme la confiscation des pertes avant 1978, si nous possédions encore ces obligations aujourd'hui, nous pourrions les vendre en déduisant les pertes sur notre revenu de 1978.

Le sénateur Flynn: N'y a-t-il pas eu sur ce point une modification dans le projet de loi de 1971 sur la réforme fiscale?

M. Duncan: Non, sénateur.

M. Farquhar: Je pense, sénateur, que c'est parce que ces valeurs étaient considérées comme un revenu par opposition aux gains ou aux pertes en capital.

Le sénateur Flynn: Mais les gains en capital sont considérés comme un revenu jusqu'à concurrence de 50%.

[Text]

The Chairman: This was a statutory provision that was made in 1968 and which applied right through to the end of 1977.

Senator Flynn: Is this in the Income Tax Act or in another statute?

Mr. Duncan: It is in the Income Tax Act, senator.

Senator Flynn: And it was not changed in the 1971 reform?

Mr. Duncan: It was effective January 1, 1969, and has been unchanged since then.

Senator Flynn: There was no definition of income prior to 1971. The 1971 reform tried to make a distinction through the introduction of the concept of capital gain or loss.

Senator Connolly (Ottawa West): But not if a person is deemed to be a trader.

Senator Flynn: Yes, but an insurance company is not considered a trader in securities.

Senator Connolly (Ottawa West): That is what they say now. They are considered to be traders for that particular part of their portfolio.

Senator Flynn: But the situation would not be the same in the case of another company which decided to sell at a loss certain items in its portfolio.

Senator Connolly (Ottawa West): That is right.

Senator Cook: I suppose it could be considered a trader if it did enough of it.

The Chairman: Senator Flynn, I think what you can say is that in 1968 they determined a code for deductions applicable to life insurance companies, and this therefore took them out of capital gains and capital losses.

Senator Flynn: Yes, but it was not in existence then.

The Chairman: No, but the effect would be carried through.

Senator Connolly (Ottawa West): Mr. Chairman, perhaps Mr. Duncan would not mind dealing again with certain categories of securities in an insurance company's portfolio which when they deal with them they are deemed to be traders.

Mr. Duncan: I believe that when the Income Tax Act was changed in 1968 the Carter proposals were very much in everybody's mind—"A buck is a buck"—and at that time apparently the decision was made for life insurance companies trading in Canada Securities—

Senator Connolly (Ottawa West): That is the word.

Mr. Duncan: ... broadly speaking bonds and mortgages—debt securities in Canada—it is a defined term in the act—that trading in Canada Securities—the effect of that has to be brought into your normal business income.

[Traduction]

Le président: C'était une disposition statutaire qui a été établie en 1968 et qui a été appliquée jusqu'à la fin 1977.

Le sénateur Flynn: Est-ce mentionné dans la Loi de l'impôt sur le revenu ou dans une autre loi?

M. Duncan: C'est mentionné dans la Loi de l'impôt sur le revenu, sénateur.

Le sénateur Flynn: Et cette disposition n'a pas été modifiée lors de la réforme fiscale de 1971?

M. Duncan: Elle est entrée en vigueur à partir du 1^{er} janvier 1969 et n'a pas été modifiée depuis.

Le sénateur Flynn: Il n'y avait aucune définition du revenu avant 1971. La réforme fiscale de 1971 a essayé de faire une distinction en introduisant le concept des gains ou des pertes en capital.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Mais pas si une personne est considérée comme étant un négociant.

Le sénateur Flynn: Oui, mais une compagnie d'assurance n'est pas considérée comme un négociant de valeurs mobilières.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): C'est ce qu'ils disent maintenant. Ces compagnies sont considérées comme étant des négociants pour cette partie de leur portefeuille.

Le sénateur Flynn: Mais la situation ne serait pas la même si une autre compagnie décidait de vendre à perte certaines valeurs de son portefeuille.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): C'est exact.

Le sénateur Cook: Je suppose qu'elle pourrait être considérée comme un négociant si elle faisait suffisamment de transactions dans ce domaine.

Le président: Sénateur Flynn, ce que vous pouvez dire, c'est qu'on a établi en 1968 un code pour les déductions applicables aux compagnies d'assurance-vie. Et ce code a fait disparaître pour elles les gains en capitaux et les pertes en capitaux.

Le sénateur Flynn: Oui, mais ce code n'existait pas alors.

Le président: Non, mais son effet devrait quand même s'exercer.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Monsieur le président, peut-être M. Duncan pourrait-il évoquer de nouveau certaines catégories de titres de son portefeuille qui, lorsqu'elles sont négociés par les parties, confèrent en quelque sorte à ces dernières le statut de négociants en titres.

M. Duncan: Il me semble que lorsque la Loi de l'impôt sur le revenu a été modifiée en 1968, les propositions Carter étaient présentes dans tous les esprits—«Un dollar est un dollar»—et que c'est apparemment à cette époque qu'on a décidé que les compagnies d'assurance-vie qui négociaient des titres canadiens...

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): C'est le mot.

M. Duncan: ... essentiellement des obligations et des hypothèques—des titres de dette au Canada—la loi en donne une définition; donc pour les sociétés engagés dans la négociation

[Text]

Senator Connolly (Ottawa West): What is the other category then for capital gains and losses?

Mr. Duncan: Real estate and equities.

Senator Connolly (Ottawa West): This is a little outside the discussion, but may I ask you then if you are subject to capital gain in certain cases with certain stocks.

Mr. Duncan: For stocks and real estate it is brought in as though it were capital gain.

Senator Connolly (Ottawa West): That is for a loss, so now we are talking about capital losses as against income losses.

Senator Flynn: You add 50 per cent of your capital gains to your income. That is the way it works.

Mr. Farquhar: I would like, if I may, to re-emphasize a point that Mr. Duncan made, that had we held those bonds and not sold them prior to December 31, 1977, and then sold them during 1978 and in subsequent years, our understanding of the tax law would permit us to continue to deduct the capital loss from future income. I think it is very significant that what is being proposed in the transition rules is a one-time cut-off, in effect; but it creates a severe problem in our minds for future investment planning purposes, if it can be done by the end of 1977 effectively for just those companies in a loss position.

The Chairman: Mr. Farquhar, when I was talking to the departmental officials the other day I asked for the regulations et cetera and they suggested that the insurance companies in the main had agreed to the new proposed lay-out for dealing with the situation. I said, "You mean all the insurance companies?" And then there was a little hedging, but quite a number of the insurance companies, depending on their status as between capital gains or capital losses on the sale of securities, and non-capital losses, I suppose—but they could either not suffer from this loss carry forward dealing, and if they did not suffer, then they agreed to it.

Senator Cook: I wonder if the witness would care to give us an estimate. He said there would be approximately \$10 million of losses extinguished.

The Chairman: I think the figure overall was \$13 million, and of that \$9.7 million would be non-capital losses.

Senator Cook: But could the witness give an estimate of what that means in tax?

Mr. Duncan: You have to make some assumptions to try to answer that. Suppose Excelsior had \$5 million in taxable income this year, and in the case of a company like Excelsior that is a stock-owned and shareholder owned company there is a section in the Income Tax Act that applies only to life

[Traduction]

de titres canadiens, les profits et les pertes devaient être intégrés au revenu normal d'entreprise.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Quelle est donc l'autre catégorie pour les gains et les pertes en capital?

M. Duncan: Les biens immobiliers et les actions.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Ceci est peut-être un peu en dehors de la question, mais je voudrais savoir si dans certains cas, vous pouvez obtenir des gains en capital au moyen de certaines actions.

M. Duncan: Pour les actions et les biens immobiliers, les résultats sont pris en considération comme s'il s'agissait de gains en capital.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Nous allons prendre le cas d'une perte; nous parlons donc de perte en capital par opposition à des pertes de revenu.

Le sénateur Flynn: Vous ajoutez 50% de vos gains en capital à vos revenus. C'est ainsi que cela fonctionne.

M. Farquhar: Je voudrais, si vous me le permettez, revenir sur l'argument de M. Duncan selon lequel, si nous détenions ces obligations jusqu'au 31 décembre 1977 et que nous les avons vendues à partir de 1978 et pendant les années suivantes, selon notre analyse du droit fiscal, nous pourrions continuer à déduire les pertes en capital des revenus futurs. Il me semble très important qu'on ait proposé ceci à titre transitoire; c'est en effet une brusque diminution, mais elle crée un grave problème dans notre esprit pour la planification des investissements futurs, dans le cas où elle ne peut être appliquée pour la fin de 1977 que par les compagnies déficitaires.

Le président: Monsieur Farquhar, lorsque j'en ai parlé aux fonctionnaires du Ministère l'autre jour, nous avons évoqué les règlements, et ainsi de suite, et ils m'ont indiqué que dans l'ensemble, les compagnies d'assurance avaient accepté la nouvelle solution pour faire face à la situation. J'ai dit: «Voulez-vous dire toutes les compagnies d'assurance?» Nos interlocuteurs ont eu quelques hésitations, mais ils m'ont dit qu'un bon nombre de compagnies d'assurance, selon qu'elles réalisaient des gains en capital ou des pertes en capital en vendant les titres, ou des pertes autres que des pertes en capital, je suppose... mais bon nombre de sociétés n'avaient pas à souffrir de cette perte en la reportant, et si elles n'en souffraient pas, elle acceptaient la nouvelle solution.

Le sénateur Cook: Le témoin pourrait-il nous donner une estimation? Il a dit que la disposition ferait disparaître environ \$10 millions de pertes.

Le président: Il me semble que le total est de \$13 millions, et que là-dessus, \$9.7 millions correspondraient à des pertes autres que des pertes en capital.

Le sénateur Cook: Le témoin pourrait-il nous donner une estimation de ce que cela donne du point de vue fiscal?

M. Duncan: Il faut faire des suppositions pour répondre à cette question. Supposons que l'Excelsior ait eu cette année \$5 millions de revenus imposables; dans le cas d'une compagnie comme Excelsior, qui appartient aux actionnaires, on applique un article de la Loi de l'impôt sur le revenu destiné expressé-

[Text]

insurance companies, section 138(7) which says that for a stock company if you want to pay dividends to your shareholders—and I submit that a stock life company wants to pay dividends to its shareholders—you must pay in income tax essentially the amount that you pay in dividends to your shareholders. It is a penalty section. I will come back to your point very quickly, senator, but I want to make this point first. If we want to pay dividends to our shareholders, and we do, then we must pay income tax.

Senator Connolly (Ottawa West): You have to. I am sorry to interrupt you, but if you have profits from which you can pay dividends, then you are subject to income tax because you have profits.

Senator Cook: But it could be the previous year's profits.

Mr. Duncan: There is also a general section in the act that lets you take out of your taxable income dividends on common stocks. But in any event once you pay dividends to your shareholders you run into section 138(7) and you pay income tax.

Senator Connolly (Ottawa West): At what rate?

Mr. Duncan: At the normal income tax rate of 47 per cent. Now your question was as to what it was worth to us. Sooner or later we are going to pay income tax, so what we are talking about is the benefit from deferring the income tax. If, for example, Excelsior were to make \$5 million this year, we would not pay income tax this year, but we would wipe out the \$5 million by applying the loss carry forward. So the benefit really is the interest you earn from postponing your tax for one, two or three years. We are probably talking here of a value to Excelsior of \$2 million.

The Chairman: Putting it briefly, what the bill does and what the amendments last year did is by these disallowances you increase your income, because they disallow your loss carry forwards, or a certain portion of them. You would have less to deduct.

Mr. Duncan: Our taxable income.

The Chairman: Yes, your taxable income.

Senator Cook: There is more than deferred income tax involved, isn't there?

The Chairman: If there is income, it is taxable.

Senator Cook: So, disallowing the \$10 million is more than deferring tax.

The Chairman: Well, it is deferring tax if you don't have the income. Are there any further questions?

Senator Connolly (Ottawa West): With respect to the income losses, what we are talking about here primarily are the capital losses carried forward. Is that not right?

The Chairman: And the non-capital losses.

[Traduction]

ment aux compagnies d'assurance-vie, il s'agit du paragraphe 138(7) qui stipule que si une compagnie appartenant à des actionnaires veut verser des dividendes à ses actionnaires—et je suppose que c'est généralement ce qu'elle veut faire—elle est obligée de payer au titre de l'impôt sur le revenu un montant identique à la somme versée en dividendes aux actionnaires. C'est une mesure de pénalité. Je vais revenir rapidement à votre question sénateur, mais je voulais éclaircir tout d'abord ce point. Si nous voulons verser des dividendes à nos actionnaires et nous y tenons, nous devons payer l'impôt sur le revenu.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): C'est cela. Excusez-moi de vous interrompre, mais si vous réalisez des bénéfices qui vous permettent de payer des dividendes, vous êtes soumis à l'impôt sur le revenu à cause de vos bénéfices.

Le sénateur Cook: Mais il pourrait s'agir de bénéfices d'une année précédente.

M. Duncan: Il existe également une disposition générale de la loi qui nous autorise à prélever sur notre revenu imposable les dividendes destinés aux actions ordinaires. Mais de toute façon, dès que nous versons des dividendes à nos actionnaires, nous tombons sous le coup du paragraphe 138(7) et nous devons payer l'impôt sur le revenu.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Quel en est le taux?

M. Duncan: C'est le taux normal de l'impôt sur le revenu, soit 47 p. cent. Pour en revenir à votre question, vous voulez savoir ce que cette nouvelle disposition nous apporte. Tôt ou tard, il nous faudra payer un impôt sur le revenu, et la seule chose qui nous intéresse, c'est de différer le paiement de l'impôt sur le revenu. Par exemple, si Excelsior réalisait un gain de \$5 millions cette année, nous ne paierions aucun impôt sur le revenu cette année, mais nous supprimerions les \$5 millions en demandant un report de la perte. Donc le véritable avantage est l'intérêt que l'on touche en reportant l'impôt de 1, 2 ou 3 ans. Pour Excelsior, cela peut se traduire par une somme de \$2 millions.

Le président: En résumé, ce bill et les amendements de l'année dernière ont pour effet d'augmenter votre revenu en refusant la déduction, car on vous empêche de reporter ces pertes ou une certaine partie d'entre elles. Les sommes déductibles sont moins importantes.

M. Duncan: Les sommes déductibles du revenu imposable.

Le président: Oui, du revenu imposable.

Le sénateur Cook: Il ne s'agit pas simplement de différer l'impôt sur le revenu, n'est-ce pas?

Le président: S'il y a un revenu, il est imposable.

Le sénateur Cook: Refuser une déduction de \$10 millions, cela représente plus que l'impôt différé.

Le président: L'impôt est différé s'il n'y a pas de revenu. Y a-t-il d'autres questions?

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): A propos des pertes de revenu, nous parlons surtout des pertes en capital, reportées sur les exercices postérieurs, n'est-ce pas?

Le président: Et des pertes autres que les pertes en capital.

[Text]

Senator Connolly (Ottawa West): And non-capital?

Mr. Farquhar: And the non-capital feeds into the income stream for determining the tax base.

Senator Connolly (Ottawa West): Of course. Okay.

The Chairman: Thank you, Mr. Farquhar.

Senator Buckwold: Mr. Chairman, in this statement from the minister there is an indication that there were discussions with the industry on all this. He indicates that in the last two months officials of his department have had extensive discussions with the life insurance people. Is that just referring to the policy reserves, or did they also discuss the non-capital losses?

Mr. Farquhar: Senator, we have discussed this issue with the department on at least two occasions, January 18 and again on January 30, with formal appointments in the Department of Finance. So the issue is not one that has not come to their attention, I can assure you. You brought it to their attention as a committee and we did.

Senator Buckwold: Apparently, according to this, there were communications from a significant part of the industry indicating that it was totally satisfactory, and on that basis I assume they are carrying on with their proposed policy.

Mr. Farquhar: There are many larger companies, senator, which are, at the end of the period 1969-1977, in a profitable position, and do not have tax loss carry forwards. During that period some of these same companies sold Canada securities at a loss, applied the loss against their current income, got the benefit of the provision of the law as it stood, and they are very happy because they are not having any tax loss carry forward wiped out. Secondly, for them the effect of the reserve basis change really is January 1, 1978, where the real effect on a company such as ours in a loss position is to sweep that backward.

Senator Buckwold: I follow all that, but I am wondering why the government then ignored, I presume, others in your industry who are in the same position as you.

Mr. Farquhar: There are a few companies—Mr. McCracken represents one—that are in our position, where we did not take advantage of the so-called branch election loophole, but where we were active traders or investors in property and this had an uneven effect on our results. The department said that no one has offered a generally convincing explanation as to why certain losses are good and others are bad and which ones are which. We do not think that is the point. The law provided for the carry forward, for the offsetting of the losses on the sale of debt securities. It also is a matter of public tax policy to allow a tax deduction for capital cost allowances. It is not a question of whether it is good or bad. It is a question of whether they are legal. They were clearly legal. To say now

[Traduction]

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Et d'éléments autres que le capital?

M. Farquhar: Et des apports autres que les capitaux au revenu pour déterminer l'assiette de l'impôt.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Évidemment.

Le président: Merci, Monsieur Farquhar.

Le sénateur Buckwold: Monsieur le président, dans sa déclaration, le ministre indique qu'on a discuté de toutes ces questions avec des représentants de l'industrie. Il déclare qu'au cours des deux derniers mois, des fonctionnaires de son ministère ont eu de longs entretiens avec des représentants du secteur de l'assurance-vie. A-t-on discuté des réserves de police seulement ou a-t-on aussi parlé des pertes autres que les pertes en capital?

M. Farquhar: Sénateur, nous avons eu des rencontres officielles au ministère des Finances à deux reprises, les 18 et 30 janvier. Je peux donc vous assurer que cette question a été portée à leur attention. Le comité s'en est également chargé.

Le sénateur Buckwold: Apparemment, une partie importante de ce secteur a jugé cette formule entièrement satisfaisante et, par conséquent, je suppose qu'ils s'en tiennent à la politique qu'ils ont proposée.

M. Farquhar: Sénateur, un grand nombre de sociétés importantes se sont retrouvées, à la fin de la période comprise entre 1969 et 1977, dans une situation avantageuse et n'ont pas reporté des pertes en capital sur des exercices postérieurs. Au cours de cette période, certaines de ces sociétés ont vendu des obligations du Canada à perte, ont reporté ces pertes sur leurs revenus courants et ont tiré avantage des dispositions actuelles de la loi; elles se réjouissent de cette situation car elles n'ont pas eu à reporter des pertes fiscales sur des exercices postérieurs. Deuxièmement, ces sociétés ont ressenti les effets de la modification de la base de réserve le 1^{er} janvier 1978 alors que pour une société comme la nôtre qui subit des pertes, l'effet est rétroactif.

Le sénateur Buckwold: Je vous ai suivi jusqu'à présent, mais je me demande pourquoi le gouvernement n'a pas tenu compte d'autres entreprises de votre secteur, qui sont dans la même situation que vous.

M. Farquhar: Quelques sociétés, et M. McCracken en représente une, sont dans la même situation que nous et n'ont pas tiré profit de l'échappatoire que permettait l'élection au niveau des divisions; nous étions toutefois des négociants ou des investisseurs actifs dans le secteur immobilier et nous avons ressenti ces effets variables sur nos transactions. Le ministère a déclaré que personne n'avait pu expliquer de façon convaincante pourquoi certaines pertes sont avantageuses et d'autres pas et comment on peut les reconnaître. A notre avis, là n'est pas la question. La loi prévoyait le rapport, sur des exercices postérieurs, et l'annulation des pertes subies, lors de la vente de titres de créances. C'est aux auteurs des politiques fiscales de permettre des déductions pour amortissement. La question

[Text]

"You cannot get the benefit of them," we say, is retroactive taxation; and it is uneven in its application.

Senator Cook: You are not objecting to the change; you are objecting to the cut-off date.

Mr. Farquhar: Our prime point is the cancellation of the tax loss carry forward, sir.

The Chairman: Thank you very much.

We have one more representation to hear. It is from the North American Life Assurance Company. We will hear from Mr. McCracken, the Senior Vice-President. Do you have an opening statement, Mr. McCracken?

Mr. A. R. McCracken, Senior Vice-President, North American Life Assurance Company: Thank you, Mr. Chairman. Honourable senators, I do want to apologize for the smallness of our delegation. I had expected to be accompanied by our President, Mr. Pretty. He phoned me late last night to say that he appeared to be developing a bad case of the flu and was in bed. I will try to do the best I can all alone. I hope you will bear with me.

I should also like to say that the points we want to make are similar to the points that have just been made by Excelsior Life. We did not include in our brief any particular comments with respect to North American Life. The one aspect in which we differ from them is that we are a mutual life insurance company, whereas they are a stock life insurance company.

But our concerns in this case are really the same. We are concerned about the inability to carry forward the tax losses that we have. I suppose there is a little difference in our position from their position, only in the source, the major source, of those losses. The Excelsior Life, as you have just heard, has been mostly concerned about losing their losses which arose from trading in Canada Securities. That is of considerable significance to us as well; but of even more significance is the losses on the capital cost allowances which we have taken, which we have been required to take over the years. They are going to be subject to the same reduction or elimination as the losses on trading of Canada securities.

I think what I have to say, what I have written, is extremely similar in many cases to what you have already heard, but possibly it may be expressed in just a little different language and cases. So if you would bear with me I would just try to run through rather briefly what we have set out.

Senator Laird: Excuse me, but before you do that do you mind my interrupting to say that a quick glance at what you have submitted in writing indicates that you are in the same boat as ourselves with regard to the regulations?

Mr. McCracken: Yes, that is quite true.

[Traduction]

n'est pas de savoir si cela est bien ou mal, mais si cette façon de procéder est légale, elle l'est assurément. Le fait de nous dire que nous ne pouvons pas en retirer des bénéfices équivalait à imposer des charges fiscales rétroactives et cette imposition est inégale.

Le sénateur Cook: Vous ne vous opposez pas au changement, mais à la date limite.

M. Farquhar: Monsieur, nous en avons surtout à l'annulation du report de pertes fiscales sur des exercices postérieurs.

Le président: Merci beaucoup.

Nous allons entendre un autre témoin. Il représente la North American Life Assurance Company. Nous entendrons M. McCracken, premier vice-président. Voulez-vous faire une déclaration préliminaire, Monsieur McCracken?

M. A. R. McCracken, premier vice-président, North American Life Assurance Company: Merci, monsieur le président. Honorables sénateurs, je voudrais m'excuser, au nom des absents. Je prévoyais que notre président, M. Pretty, m'accompagnerait. Il m'a téléphoné hier, tard dans la soirée, pour me dire qu'il souffrait d'une mauvaise grippe et qu'il était retenu au lit. Je tâcherai donc de m'en tirer seul et j'espère que vous ne m'en tiendrez pas rigueur.

J'aimerais également souligner que les questions que nous voulions soulever sont les mêmes que celles qu'ont abordées les représentants de l'Excelsior Life. Nous n'avons pas assorti notre mémoire de commentaires concernant exclusivement la North American Life. La seule différence entre les deux sociétés est que nous sommes une société mutuelle d'assurance-vie alors que l'Excelsior est une société d'assurance-vie par actions.

Toutefois, dans le cas qui nous intéresse, nos préoccupations sont les mêmes. Nous regrettons de ne pas pouvoir reporter sur des exercices postérieurs des pertes fiscales. Je suppose que ce qui différencie les deux entreprises est la source principale de ces pertes. Comme vous venez de l'entendre, l'Excelsior Life se préoccupe principalement de ses pertes provenant de la vente d'obligations du Canada. Ces pertes sont également très importantes pour nous, mais plus significatives encore sont les pertes résultant de déductions pour amortissement que nous avons subies et que nous avons été forcés de subir au cours des années. Elles seront assujetties à la même réduction ou élimination que les pertes qu'entraîne la vente d'obligations du Canada.

Je crois que ce que j'ai à dire et ce que j'ai pris en note est très semblable, dans bien des cas, à ce que vous avez déjà entendu, mais les mêmes considérations peuvent être exprimées dans un langage quelque peu différent et les cas diffèrent. Ainsi, si vous le permettez, je résumerai brièvement ce que nous avons à dire.

Le sénateur Laird: Excusez-moi, mais j'aimerais auparavant vous dire qu'après avoir parcouru brièvement les documents que vous avez soumis, je constate que votre attitude est la même que la nôtre, en regard de la loi.

M. McCracken: Oui, c'est exact.

[Text]

Senator Laird: Is it not fundamental that before being as definite as you might otherwise be you must see those regulations?

Mr. McCracken: That is quite true.

Senator Laird: So you are in exactly the same boat as we are.

Mr. McCracken: Yes, and I feel in a slightly worse position now than I thought I was in when I entered this room, because the chairman said that he had been told the day before yesterday that the regulations would be out in about two weeks, but I was told by a member of the Department of Finance a week ago last Monday that they would be out in about ten days. So we are losing ground rather rapidly.

The Chairman: I had better not ask them again.

Mr. McCracken: Our submission is headed "Bill C-56, clause 28." We have no objection to the amendment to the Income Tax Act proposed in clause 28 of Bill C-56. The amendment deals with non-capital losses of life insurers, and we understand it is really a technical amendment to correct an oversight in Bill C-11 which received royal assent on December 15, 1977.

Our concern is that the amendment now proposed does not go further to rectify the more serious and substantial inequities which we believe are likely to arise as a result of the enactment of Bill C-11. We say "likely to arise" because of this question of regulations. We do not know just what they are going to be. I might say, with respect to figures, that Excelsior Life indicated that their loss carried forward, which they expected to carry forward into 1978, was, I believe, about \$13.7 million, or something of that order. Ours happens to be very close to the same figure, around \$13 million.

We do not know how much of that we will lose, because we do not know what the regulations are going to be. We are more interested, if you like, than the Excelsior Life in the regulations as they will relate to annuity business. It just so happens that the indications from government as to what the regulations are likely to be are much less definite with respect to annuity business than they are with respect to life insurance business.

We feel that we might very well lose all of the \$13 million of loss carry forward. It depends largely on the reserving basis which will be established as a tax reserve basis for the annuity business. We do have, of course, very significant life insurance business, but we feel, from the indications that we can estimate rather better there just what the loss will be.

The Chairman: In the matter of non-capital losses, what about your business?

Mr. McCracken: The loss that we hoped to carry forward to 1978 was, as I said, about \$13 million. More than that, well in excess of that, can be attributed to the non-capital losses on the real estate capital cost allowances and the losses on Canada security trading. I think that over the so-called tax-

[Traduction]

Le sénateur Laird: N'est-ce pas essentiel, avant d'être aussi précis que vous pourriez l'être autrement, de voir d'abord ces règlements?

M. McCracken: C'est vrai.

Le sénateur Laird: Vous vous trouvez donc dans exactement la même situation que la nôtre.

M. McCracken: Oui, et je me sens un peu plus mal à l'aise que je croyais l'être lorsque je suis entré dans cette pièce, puisque le président a signalé qu'on lui avait dit avant-hier que les règlements seraient publiés dans environ 15 jours; mais, un employé du ministère des Finances m'a dit, il y a une semaine lundi dernier, qu'ils seraient publiés dans environ 10 jours. Nous commençons à prendre du recul assez rapidement.

Le président: Je ferais mieux de ne pas leur demander de nouveau.

M. McCracken: Le mémoire que nous présentons est intitulé «Bill C-56, article 28». Nous n'avons aucune objection quant à la modification à la Loi de l'impôt sur le revenu proposée à l'article 28 du bill C-56. L'article porte sur les pertes autres que les pertes en capital subies par un assureur sur la vie et, selon nos renseignements, il s'agit réellement d'une modification technique visant à rectifier une lacune dans le bill C-11 qui a reçu la sanction royale le 15 décembre 1977.

Nous nous inquiétons de ce que la modification proposée actuellement n'aille pas plus loin pour réparer les injustices les plus graves qui surviendront probablement suite à l'adoption du bill C-11. Nous disons «surviendront probablement» puisqu'il s'agit d'un règlement. Nous ne savons pas au juste quelles seront ces injustices. Du point de vue des chiffres, je pourrais ajouter qu'Excelsior Life a signalé que les pertes reportées ou que la compagnie prévoyait reporter en 1978 se chiffreraient, je crois, à environ \$13.7 millions. Or, la nôtre serait presque du même ordre, environ \$13 millions.

Nous ne savons pas quelle sera notre part de cette perte, car nous ne savons pas ce que seront les règlements. Nous nous intéressons plus que l'Excelsior Life aux règlements puisqu'ils porteront sur les rentes. Or, justement, les indications données par le gouvernement sur ce que pourraient être les règlements sont beaucoup plus vagues en ce qui a trait à l'assurance-vie.

Nous croyons qu'il est fort possible de perdre entièrement la somme de \$13 millions reportant la perte. Cela dépend en grande partie de la base de réserve qui sera établie sous forme de réserve pour les impôts dans le cas des rentes. Évidemment, dans l'assurance-vie, nous faisons des affaires importantes, mais, d'après les indications, nous croyons être plus en mesure de prévoir quelle sera au juste la perte.

Le président: Comment se porte votre commerce du point de vue des pertes autres que les pertes en capital?

M. McCracken: Comme je l'ai indiqué, la perte que nous espérons reporter à 1978 se chiffrerait à environ \$13 millions. Les pertes autres que les pertes en capital, les déductions pour amortissement des biens immobiliers et les pertes au marché des valeurs du Canada seront encore bien plus importantes. Je

[Text]

tion period—the form of tax law which has been governing us was introduced, you will recall, in January, 1969—our capital cost allowances on real estate purchases have been actually in excess of \$20 million. The losses on Canada securities, net of gains on some, have been of the order of about \$2.5 million to \$3 million I believe.

The Chairman: On your capital cost allowances resulting in losses on the sale of real estate?

Mr. McCracken: Not on the sale; it is the depreciation allowance. There is a tax formula, which I think applies in the same fashion to life insurance companies as it does to other companies, with respect to the so-called depreciation allowance which must be taken with respect to real estate property acquired. I might say that those losses that are allowed, the deductions that are allowed, the depreciation amounts that are allowed, are rather generous.

The Chairman: They are not affected by the amendments?

Mr. McCracken: No. The only thing the amendment does is to say that a company such as ours shall be deemed to have taken the maximum allowable capital cost allowances over the taxation period.

The Chairman: What does that mean? If they say you are deemed to have taken it, does it mean that whether you have taken it or not, you are deemed to have taken it?

Mr. McCracken: That is my understanding. Some companies may have filed their tax returns, not claiming the maximum amount of depreciation, on the basis that if you do not claim it this year you can claim it next year. That would have minimized the amount of loss carried forward that we would have. But we are now prevented from doing that in any way by a provision which now says you shall be deemed for tax purposes to have taken the maximum amount.

The Chairman: I suppose that behind that is the concept that you would defer taking full amounts in the years when you did not have the income that you needed in order to write off the capital cost allowances. You would then bring in the larger amount in the year in which you had more substantial income.

Mr. McCracken: Yes.

The Chairman: So they want to level you out.

Mr. McCracken: That is right. I might say that those allowances that are prescribed in the tax act are quite a bit in excess of the depreciation amounts that we report to the Department of Insurance.

Senator Cook: They more than level you out; you lose it. If you have a year in which you have a loss, you are still deemed to have taken your full depreciation allowance, and you lose it.

The Chairman: Yes, now.

Mr. Gillespie: As a result of the amendment.

Senator Cook: Yes.

[Traduction]

crois qu'au cours de la période dite d'imposition, le genre de loi fiscale qui nous régissait avait été adoptée, si vous vous souvenez, en janvier 1969, nos déductions pour amortissement sur nos biens immobiliers achetés, ont réellement dépassé le \$20 millions. Les pertes en valeurs mobilières au Canada, déduction faite des profits, dans certains cas, se sont chiffrées, je crois, entre \$2.5 millions et \$3 millions.

Le président: Il s'agit des déductions pour amortissement suite à des pertes dans les ventes de biens immobiliers?

M. McCracken: Non pas dans la vente; dans les provisions pour amortissement. Je crois qu'il existe une formule d'imposition qui s'applique aux compagnies d'assurance-vie de la même façon qu'elle s'applique aux autres compagnies relativement à ce que l'on appelle la provision pour amortissement qui s'applique également aux biens immobiliers acquis. Je pourrais ajouter que les pertes permises, les déductions permises, l'amortissement permis sont plutôt généreux.

Le président: Les modifications ne les visent pas?

M. McCracken: Non. La modification dit seulement qu'on estimera qu'une compagnie telle que la nôtre aura déduit le maximum permis pour l'amortissement au cours de la période d'imposition.

Le président: Que voulez-vous dire? Est-ce à dire que la compagnie est considérée comme ayant pris le maximum, qu'elle l'ait fait ou non?

M. McCracken: C'est ce que je comprends. Certaines compagnies ont peut-être déjà fait leurs déclarations d'impôt dans lesquelles elles ne réclament pas le maximum prévu pour l'amortissement en se disant que si elle ne le demande pas cette année elle pourra le faire l'an prochain. Cela aurait réduit le montant de perte reportée que nous aurions subie. Mais, maintenant, une disposition nous empêche de le faire en disant que la compagnie sera considérée comme ayant pris le montant maximum aux fins de l'impôt.

Le président: Au ministère, je suppose que le but de cette disposition est que la compagnie attendrait, qu'elle ne demanderait pas le maximum dans les années où elle n'aurait pas réalisé des bénéfices suffisants, afin de radier la déduction pour amortissement. Elle demanderait ensuite le maximum dans une année où elle aurait réalisé des bénéfices plus importants.

M. McCracken: Oui.

Le président: Le règlement cherche donc à uniformiser.

M. McCracken: C'est exact. Je peux ajouter que les déductions prévues par la Loi de l'impôt sur le revenu dépassent de beaucoup les montants que nous déclarons au Département des assurances.

Le sénateur Cook: Cette disposition fait plus qu'uniformiser; vous perdez cette déduction. Si, au cours d'une année, vous avez connu des pertes, on considère encore que vous avez demandé la déduction maximale et vous la perdez.

Le président: Oui, maintenant.

M. Gillespie: Suite à cette modification.

Le sénateur Cook: Oui.

[Text]

Mr. McCracken: Perhaps I may proceed with the brief. We say "likely to arise" because important regulations to the Income Tax Act which have been awaited since the enactment of Bill C-11 have not yet been issued. These are the regulations to be issued in connection with section 138(4.2)(a)(iii) regarding "the amount to be prescribed to be its 1977 carry forward deduction." We fear that these regulations will give effect to the concept in section 63(b) of the October 20, 1977 Notice of Ways and Means Motion. This concept proposed that non-capital losses and other deferred deductions that might otherwise be carried forward from the end of 1977 be substantially reduced or in some cases eliminated. The proposed reduction is the excess of increases in policy reserves from January 1, 1969, to December 31, 1977, on the bases prescribed in the past over the corresponding reserve increases on the new bases proposed to be prescribed retroactively. In the case of a number of companies, including North American Life, this may mean that the non-capital losses expected to be carried forward from the end of 1977 will be largely or completely eliminated.

In the third paragraph of our brief, we say that the stated intent of the reduction—that is the reduction of the loss carried forward that we anticipated by this unknown amount of reserve adjustment at the moment—was to ensure that the future tax burden of life insurers would be equitably distributed among the companies. I must say that we are quite at a loss to understand that stated intent—which to me is a basis on which it seems necessary to eliminate what we consider to be perfectly legitimate loss carry-forwards. We fail to understand the equity of that.

Senator Cook: Would you care to give an estimate of what you would lose—how much the revenue would profit?

Mr. McCracken: I think I said that the loss that we expected to carry forward into 1978 was about \$13 million. Now, depending on the reserve regulations, we may lose all of that. I think that we will lose at least the larger portion of it; but there is a big unknown factor there as yet. Mr. Duncan was referring to the loss of the interest on the tax. I must say that to me it seems that it is really the loss of the tax rate applied to that amount of loss carry-forward—that it would really cost us.

Senator Cook: I agree. That would be what cost?

Mr. McCracken: Well, 47 per cent, or whatever is the tax rate, applied to \$13 million would be something in excess of \$6 million.

Senator Connolly (Ottawa West): Perhaps you could help me on this point: the Excelsior and yourselves have come here this morning to tell us about the situation as it affects your companies. Are there many other Canadian companies, so far as you know, in the same position?

[Traduction]

M. McCracken: Permettez-moi de poursuivre en prenant le mémoire. Nous disons «surviendront probablement» car d'importants règlements relatifs à la Loi de l'impôt sur le revenu attendus depuis l'adoption du bill C-11 n'ont pas encore été rendus publics. Certains règlements devront être publiés en ce qui concerne le sous-alinéa (4.2)a)(iii) portant sur «le montant prescrit comme étant celui de sa déduction reportée pour 1977». Nous craignons que ces règlements ne servent à appliquer l'idée contenue au paragraphe 63b) de l'avis de motion des voies et moyens du 20 octobre 1977. Il est proposé dans cette motion que les pertes autres que les pertes en capital ainsi que les autres déductions qui pourraient être reportées à la clôture de l'exercice 1977 soient réduites de façon importante, voire même qu'on n'en tienne pas compte dans certains cas. Cette réduction proposée est constituée par l'excédent des réserves actuarielles accumulées entre le 1^{er} janvier 1969 et le 31 décembre 1977, en fonction des prévisions antérieures et compte tenu des augmentations des réserves autorisées rétroactivement. Dans le cas d'un certain nombre de compagnies, notamment la North American Life, cela peut vouloir dire que les pertes autres que les pertes en capital susceptibles d'être reportées à la fin de l'exercice 1977 seront dans une large mesure éliminées.

Au troisième paragraphe de notre mémoire, nous disons que l'idée à la base de la réduction, c'est-à-dire la diminution des pertes reportées à laquelle nous nous attendions, compte tenu d'un ajustement des réserves que nous ne connaissons pas était de garantir que la charge fiscale future des assureurs serait équitablement répartie entre les différentes compagnies. Je dois avouer que nous comprenons difficilement cette intention—ce qui pour moi revient à dire qu'il faut éliminer ce que nous considérons être le report légitime d'une perte. Nous ne parvenons pas à comprendre comment cela peut-être juste.

Le sénateur Cook: Pourriez-vous nous donner une estimation de ce que vous perdiez—quel revenu obtiendriez-vous?

M. MacCracken: Je crois avoir dit que la perte que nous nous attendions à devoir reporter en 1978 se situait aux alentours de \$13 millions. Maintenant, compte tenu des règlements sur les réserves, il se peut que nous perdions cette somme complètement. Je crois que nous en perdrons au moins une partie importante; mais il subsiste un facteur inconnu. M. Duncan a parlé de la perte des intérêts sur les taxes perçues. Je dois dire qu'à mon avis, c'est la perte provenant du taux d'imposition sur la somme reportée qui nous serait le plus préjudiciable.

Le sénateur Cook: Je suis d'accord. Cela reviendrait à combien?

M. McCracken: En bien à 47% ou en fonction du taux d'imposition sur \$13 millions, soit plus de \$6 millions.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Peut-être pourriez-vous nous aider à ce sujet. L'Excelsior ainsi que vous-mêmes comparez ce matin pour nous parler de la situation et de la façon dont elle affecte vos affaires. Y a-t-il d'autres compagnies canadiennes, pour autant que vous sachiez qui soit dans la même position?

[Text]

Mr. McCracken: I could not tell you how many. There are certainly others. If I may name names, the Manufacturers Life, for one, is considerably concerned about the very same problem, because they were relatively heavy investors in real estate. You may wonder why more companies have not come to this hearing. The only thing I can suggest would be that we and several other companies have had appointments with Department of Finance people, and, quite frankly, we were very discouraged at the reception we received. Some of the companies may have been sufficiently discouraged to the extent that they have "given up the ghost," as it were.

Senator Connolly (Ottawa West): Are there other companies that do feel that they are disaffected? Do you know about that? I do not ask you to speak for the industry.

Mr. McCracken: I know there are companies who, for one reason or another, and principally because they did not trade heavily in Canada securities, and were not heavy investors in real estate, in effect had no loss carry-forwards that they were anticipating being able to carry into 1978; so naturally they are not concerned.

Senator Connolly (Ottawa West): I take it most of these companies that are complaining are, for the most part, Canadian companies. That, I take it, is a mere accident, is it?

Mr. McCracken: No, I do not think that is an accident, sir. We are a multinational company in that we do operate in about 20 states of the United States, and, to some limited extent, in the Caribbean area; but for the multinational companies there was an opportunity to take advantage of what I think has already been described this morning as a loophole in the previous tax law that related to so-called branch election. It was a method of calculating your gross investment income.

The Chairman: Your Canadian investment income.

Mr. McCracken: Yes, I beg your pardon, sir. Although we might have taken such advantage, possibly we were just not bright enough to have done so. In any case, we did not take advantage of branch election, and did not file on a branch election basis prior to 1976, at which time the loophole had been essentially closed.

Senator Connolly (Ottawa West): But you cannot draw the line between multinationals on the one side and Canadians on the other, in respect of this problem.

Mr. McCracken: It is very difficult to do so, yes. Just to continue, there are two sources of inequities that we wish to discuss that are quite similar in their effect, namely, capital cost deductions and losses on sales of Canada Securities. We have covered that pretty well before.

I might go over the paragraph we have with respect to capital cost allowances, because that has not been dealt with so extensively by the previous company.

[Traduction]

M. McCracken: Je n'en vois pas beaucoup d'autres, mais il y en a certainement. Si je peux vous citer quelques noms, il y a la Manufacturers Life, par exemple, qui doit faire face aux mêmes problèmes, car eux aussi investissent beaucoup dans l'immobilier. Vous pouvez vous demander pourquoi davantage de sociétés n'ont pas pris la décision de comparaître. La seule raison qui me vient à l'esprit, c'est que nous-mêmes ainsi que plusieurs autres compagnies devons comparaître devant les fonctionnaires du ministère des Finances et pour être franc, l'accueil que nous y avons reçu nous a découragés. Certaines de ces compagnies ont été découragées à un tel point qu'elles ont purement et simplement laissé les choses comme elles étaient.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Y a-t-il d'autres compagnies qui croient ne pas être affectées? En connaissez-vous? Je ne vous demande pas de vous en faire le porte-parole.

M. McCracken: Je sais qu'il y en a qui, pour une raison ou une autre, principalement parce que leurs transactions de titres ne sont pas très nombreuses au Canada et qu'elles n'investissent pas beaucoup dans le secteur immobilier, n'ont pas subi les pertes qu'elles s'attendaient à devoir reporté en 1978, donc cela ne les concerne pas.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Je crois que la plupart des Compagnies qui se plaignent sont des Compagnies canadiennes. C'est tout à fait fortuit, n'est-ce pas?

M. McCracken: Non, je pense pas que ce soit fortuit. Notre Compagnie est une multinationale en ce sens que nos activités s'étendent dans 20 États aux É.U. ainsi que dans une bien moindre mesure, dans les Antilles; mais les multinationales ont pu se prévaloir de ce que je crois avoir décrit ce matin comme une échappatoire dans la loi de l'impôt antérieure relative à la prétendue sélection des filiales. Il s'agissait d'une méthode pour calculer les revenus bruts provenant de vos investissements.

Le président: Les revenus provenant d'investissements effectués au Canada.

M. McCracken: Oui, monsieur, excusez-moi. Nous aurions pu profiter de cet avantage, mais nous ne l'avons pas fait, peut-être par manque d'initiative. Toujours est-il que nous n'avons pas exercé le choix de la méthode de comptabilité de succursale, et que nous n'avons pas fait de déclaration sur cette base avant 1976, date à laquelle il avait été mis un terme à cette échappatoire.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Mais pour ce problème, il est impossible de faire une distinction entre d'une part les multinationales et de l'autre les compagnies canadiennes.

M. McCracken: Oui, c'est en effet très difficile. J'ajouterais que nous aimerions examiner deux sources d'injustices qui sont tout à fait semblables quant à leurs conséquences; je veux parler des déductions pour amortissement et des pertes sur la vente de titres canadiens. Nous nous sommes déjà bien étendus sur cette question.

Je vais examiner le paragraphe que nous avons au sujet des déductions pour amortissement, puisque la société précédente n'en a pas beaucoup parlé.

[Text]

The capital cost allowance provisions have consistently been used by government through the Minister of Finance to encourage fiscal policies that the government has believed to be in the best interests of the country. However, paragraph 63(b) of the notice of ways and means motion of October 20, 1977—and that is the paragraph that you read a few moments ago, Mr. Chairman—would effectively penalize some life insurance companies retroactively for nine years of real estate investments. I say nine years because the existing tax law came into effect, basically, in January, 1969.

During the period from December 31, 1968, until the end of 1977, North American Life Assurance Company increased its investment in real estate, much of which was subject to capital cost allowances, by nearly \$50 million. Its investment in real estate more than doubled as a percentage of its non-segregated life assets. So we were more significant investors in real estate than some of the other companies.

Senator Cook: Were you not encouraged to do that by the government?

Mr. McCracken: We thought we were possibly following the wishes of the government, and also making investments that were in the best interests of our policyholders, sir.

Investments of life insurance companies are for long term and must be diversified for the protection of policyholders. However, the various types of investment must be considered on a net return basis and with real estate, the capital cost allowance is a very important factor. Implementation of paragraph 63(b) would effectively wipe out a large part of the capital cost allowance available to date to North American Life Assurance Company on its real estate investments and would result in a loss to policyholders from this type as compared to other types of investment. In other words, in many cases, we went to real estate investments because, with the capital cost allowances and depreciation for taxes that were in the law at the time, it appeared that they were good investments for policyholders.

Senator Cook: Are these commercial or residential real estate investments?

Mr. McCracken: Both.

The Chairman: If, under the law as it now stands, you are deemed to have taken the full amount of capital cost allowance, will that involve rewriting and refiling you returns for those years?

Mr. McCracken: No, I do not think so.

The Chairman: Well, it would have the effect of increasing your taxable income.

Mr. McCracken: Well, of course, we have shown considerable capital cost allowance depreciation amounts in our returns, but now the loss carry-forwards have been cut off. We expected that we would be able to continue to carry those

[Traduction]

Par l'intermédiaire du ministre des Finances, le gouvernement a régulièrement utilisé les dispositions relatives aux déductions pour amortissement pour promouvoir des politiques fiscales qu'il estimait servir les meilleurs intérêts du Canada. Cependant, le paragraphe 63b) de l'Avis de motion des voies et moyens du 20 octobre 1977—que vous avez lu il y a quelques instants monsieur le président—pénaliserait en fait rétroactivement certaines compagnies d'assurance-vie, pour les neuf dernières années relativement à leurs investissements en biens immobiliers. Je dis bien neuf ans, parce que la loi actuelle de l'impôt sur le revenu est essentiellement entrée en vigueur en janvier 1969.

Entre le 31 décembre 1968 et la fin de 1977, la *North American Life Assurance Company* a augmenté d'environ \$50 millions ses investissements en biens immobiliers, dont la plus grande partie faisait l'objet de déduction pour amortissement. Ses investissements en biens immobiliers ont plus que doublé par rapport à son actif non réservé d'assurance-vie. Nous avons donc plus d'investissements en biens immobiliers que certaines des autres compagnies.

Le sénateur Cook: Le gouvernement ne vous encourageait-il pas à agir de la sorte?

M. McCracken: Nous pensions répondre peut-être aux souhaits du gouvernement, et de plus, faire des investissements qui servaient au mieux les intérêts de nos assurés, monsieur.

Les investissements des compagnies d'assurances-vie se font à long terme, et il faut donc les diversifier pour la protection des assurés. Cependant, il faut considérer les différents types d'investissements dans une perspective de rentrées nettes, et, avec les biens immobiliers, la déduction pour amortissement est un facteur très important. L'application du paragraphe 63b) supprimerait en fait une grande partie de cette déduction dont bénéficiait jusqu'à ce jour la *North American Life Assurance Company* sur ses investissements en biens immobiliers, ce qui entraînerait une perte pour les détenteurs de ce type de contrat par rapport aux autres catégories d'investissements. En d'autres termes, dans bien des cas, nous avons fait des investissements dans l'immobilier, parce que, avec la déduction pour amortissement, et l'amortissement aux fins de l'impôt, qui était alors prévu dans la loi, ils semblaient être rentables pour les souscripteurs.

Le sénateur Cook: Dans ces investissements, les biens immobiliers sont-ils de nature commerciale ou résidentielle?

M. McCracken: Les deux.

Le président: Si, en vertu de la loi actuelle, vous êtes censé avoir utilisé la totalité de la déduction pour amortissement, devrez-vous alors refaire vos déclarations d'impôt pour ces années-là?

M. McCracken: Non, je ne le pense pas.

Le président: Eh bien, cela aura pour effet d'augmenter votre revenu imposable.

M. McCracken: Oui, naturellement, nous avons indiqué sur nos déclarations d'impôts des montants considérables pour l'amortissement de nos biens, mais maintenant, les pertes ne peuvent plus être reportées. Nous pensions pouvoir continuer à

[Text]

losses forward, but with the loss carry-forwards being cut off, we would of course have liked to go back and refile and pay somewhat less than the allowances we claimed; but the provisions of the C-11 bill prevented our doing that.

Senator Barrow: But there is a big difference here, is there not, in connection with your capital cost allowance items of real estate. There is the possibility of recovery of those capital cost allowances, whereas in the case of your securities losses, there is no possibility of recovery.

Mr. McCracken: Yes. That certainly is a fair statement with respect to the real estate investments, if and when we ever would sell those properties. Of course, I think our concern is that life insurance companies are normally making these investments on a very long term basis, and the expectation is that we will hold on to a particular piece of property for a very long time.

Senator Barrow: But eventually, when you do sell them, there is the possibility of recovery.

Mr. McCracken: Yes, eventually, if we do sell them at some time, you are quite correct, there would be a recovery of those capital cost allowances.

The Chairman: It may be a benefit for the next generation.

Senator Barrow: But it has not been lost forever.

The Chairman: "Forever" needs to be defined, I think.

Senator Molson: American mutual companies, some of whom are very heavily into real estate, do not suffer from this disadvantage under their tax laws, do they? I am thinking of Metropolitan, for example, and some of the enormous real estate investments it has in the United States.

Mr. McCracken: They would certainly, with respect to their Canadian business and Canadian tax be under this disadvantage, but not with respect to the United States, I believe, no.

Senator Buckwold: May I ask Mr. McCracken to clarify the loss for me? Is it the loss of the difference between what was deemed to be taken and what you took? Is that what we are talking about?

Mr. McCracken: No. The loss relates to the fact that we had certain tax losses in the broader sense of the word that we were anticipating carrying forward beyond the end of 1977. Those amounted to about \$13 million, and we can account for more than the \$13 million by something in excess of \$20 million of capital cost allowances over the period, and I think I said about \$3 million of losses on Canada security sales, so that, (a), we can account for all of the tax losses that we anticipated carrying forward from these two sources, and (b), that loss carry forward that we anticipated continuing is now to be reduced by a certain reserve adjustment that has been discussed. That reserve adjustment could very well be the full \$13 million, in our case.

[Traduction]

le faire, mais ce n'est plus possible; naturellement nous aurions voulu faire marche arrière, envoyer de nouvelles déclarations d'impôts et payer un peu moins que les déductions que nous demandions, mais les dispositions du Bill C-11 nous en ont empêchés.

Le sénateur Barrow: Mais il y a une grande différence, n'est-ce pas, pour ce qui est de la déduction pour l'amortissement de vos biens immobiliers. Il est possible de la récupérer, ce qui n'est pas le cas pour les pertes concernant les titres.

M. McCracken: Oui, c'est fort juste pour ce qui des investissements immobiliers, au cas où nous déciderions de les vendre. Naturellement, nos préoccupations tiennent au fait que les compagnies d'assurances-vie font normalement ce genre d'investissement à très long terme, qu'elles prévoient donc de conserver tel ou tel bien pendant très longtemps.

Le sénateur Barrow: Mais, lorsque vous vendrez, finalement vous aurez alors une possibilité de récupération.

M. McCracken: Oui, vous avez tout à fait raison, si finalement nous les vendons il y aura récupération de cet amortissement.

Le président: Cela pourrait être un avantage pour la génération suivante.

Le sénateur Barrow: Ce n'est pas perdu à tout jamais.

Le président: Il faut me semble-t-il définir cet «à tout jamais».

Le sénateur Molson: Les compagnies américaines d'assurance mutuelle, dont certaines ont de très grands intérêts dans les biens immobiliers, ne souffrent pas de cet inconvénient fiscal aux États-Unis, n'est-ce pas? Je pensais par exemple à la Metropolitan et à certains de ces gigantesques investissements qu'elle possède aux États-Unis en biens immobiliers.

M. McCracken: Elles en souffriraient certainement dans leurs activités au Canada, et cet inconvénient tiendrait à l'impôt perçu au Canada, mais je ne pense pas qu'elles aient des problèmes à cet égard aux États-Unis.

Le sénateur Buckwold: Puis-je vous demander, monsieur McCracken, de m'expliquer en quoi consiste cette perte? Représente-t-elle la différence entre ce que vous étiez censé prendre et ce que vous avez effectivement pris?

M. McCracken: Non. Cette perte est relative à certaines pertes fiscales, dans le sens le plus général du terme, que nous avions prévu reporter à 1978. Elle s'élevait à environ \$13 millions, nous pouvons même justifier un montant supérieur aux \$20 millions d'amortissement du coût en capital accumulés pendant cette période. Je crois avoir parlé également d'une perte de \$3 millions sur les ventes de titres canadiens. Par conséquent, nous pouvons justifier toutes les pertes fiscales que nous prévoyions reporter de ces deux sources; en outre, de la perte que nous espérions continuer de reporter, il faut maintenant déduire certains rajustements de réserves dont nous avons parlé. Ces rajustements pourraient très bien annuler entièrement les \$13 millions, dans notre cas.

[Text]

Senator Buckwold: I had better go back. I appreciate the over-all significance, but I am just wondering how you got these capital cost allowances in the first place.

Mr. McCracken: Simply by buying real estate for investment purposes, and taking the prescribed depreciation amounts on those investments.

Senator Buckwold: Can I go to the next step? What are they disallowing in that?

Mr. McCracken: They are disallowing all kinds of loss carry forwards together and saying that any loss carry forward, from whatever non-capital source, that you anticipated having left at the end of 1977 is to be reduced. It is the difference between the reserve increases that were taken over the past nine years—the excess of that amount—over the reserve increases that would have been taken over the same period on the basis of the new reserve basis which is still to be defined by regulation.

Senator Buckwold: I think that clears it.

The Chairman: It strikes me that in doing that your reserves, by virtue of capital cost allowances, would be increased under this definition—what you are deemed to have taken rather than what you have actually taken—so that would be a plus and your actuarial reserves would be a minus.

Mr. McCracken: Yes, in fact, I believe we claimed very close to maximum capital cost allowances, and the reason we did that was it seemed simpler to do it that way because, in the case of a life insurance company, it can claim a lower reserve allowance than the maximum allowable if it so wishes in any particular year and, in effect, have a continual loss carry forward. You are not worried so much about the five-year limitation on loss carry forwards.

The Chairman: Except now they have rung the bell on you.

Mr. McCracken: That is right.

Senator Barrow: To take this one step further, if you were to sell your real estate for the actual cost of it, would you pay tax on the recovery of depreciation?

Mr. McCracken: Yes, I think it would be true that we have lost the advantage of those depreciation amounts in the past and, in effect, there is a new slate starting as at the first of January, 1978.

Counsel may correct me, but my understanding would be that if we sold one of those pieces of property in the future—let's say we had paid a million dollars for it, and we had claimed capital cost allowances over the years of \$300,000, let's say further that we now sold it for \$1.2 million—it is my understanding that the \$300,000 capital cost allowance which we had claimed in the past would now be a non-capital gain, if you like, or a recovery of a non-capital loss which would come directly into taxable income. The other \$200,000, would be, in

[Traduction]

Le sénateur Buckwold: Je ferais mieux d'y revenir. Je comprends tout ce que cela signifie pour vous, mais je me demande d'où proviennent initialement ces amortissements du coût en capital.

M. McCracken: Ils proviennent simplement des montants d'amortissement prévus sur les biens immobiliers que nous achetons pour fins d'investissement.

Le sénateur Buckwold: Puis-je poursuivre? Qu'est-ce qui est inadmissible dans tout cela?

M. McCracken: On a rendu inadmissibles toute une série de pertes reportées et l'on a prétendu que celles qu'on prévoyait garder en réserve à la fin de 1977, même si elles ne sont pas des pertes en capital, devraient être également publiées. C'est la différence entre les accroissements de réserves qui ont été reportées au cours des neuf dernières années, c'est-à-dire l'excédent de ce montant par rapport aux augmentations de réserves qui auraient été reportées pendant la même période en vertu des nouvelles dispositions sur les réserves qui doivent être définies dans le règlement.

Le sénateur Buckwold: Je crois que cela règle la question.

Le président: Ce qui me frappe, c'est qu'en faisant cela, vos réserves augmenteraient grâce à des amortissements du coût en capital, selon cette définition. En d'autres termes, les montants que vous êtes censés avoir pris plutôt que ceux que vous avez effectivement pris augmenteraient, de sorte que vous inscririez un excédent et que vos réserves actuarielles seraient plus faibles.

M. McCracken: C'est cela. Nous avons réclamé, je crois, presque le montant maximum d'amortissement du coût en capital auquel nous avions droit; nous avons agi ainsi parce que cela nous semblait plus simple. En effet, les compagnies d'assurance-vie peuvent, si elles le désirent, déduire moins de réserves que le maximum auquel ont droit pour une année donnée, et ainsi, perpétuellement inscrire une perte reportée. Vous ne vous préoccupez pas autant de la limite de cinq ans imposée sur les pertes reportées.

Le président: Sauf depuis qu'elles vous ont alarmé.

M. McCracken: C'est ce que je constate.

Le sénateur Barrow: Poursuivons. Si vous deviez vendre vos biens immobiliers au prix qu'ils vous ont effectivement coûté, paieriez-vous des impôts sur la récupération de l'amortissement?

M. McCracken: Oui. A mon avis, il ne serait pas faux de prétendre que nous n'avons pas tiré avantage de ces amortissements par le passé et que nous pouvons réenvisager l'affaire sous un nouveau jour dès le début de l'année qui vient.

Le conseiller peut rectifier ce que je dis, mais mon interprétation serait que si nous vendons un de ces biens à l'avenir, disons qu'il nous aurait coûté \$1 million, et qu'au fil des ans nous aurions réclamé une déduction pour amortissement de \$300,000, en outre, disons que nous le vendons \$1.2 million, à mon avis la déduction pour amortissement de \$300,000 que nous avions réclamée dans le passé, serait actuellement un gain autre qu'un gain en capital, si vous voulez, ou un recouvrement d'une perte autre qu'une perte en capital qui serait directement

[Text]

effect, a capital gain at that time. I think your point is very well taken.

The Chairman: It will be recaptured?

Mr. McCracken: Yes. We would sort of suffer on recovery.

Senator Buckwold: Could you apply that against other real estate holdings?

Mr. McCracken: If we had other losses at that time.

Senator Buckwold: You are just adding to the overall total of your capital cost allowance. It is in a pool, so, in fact, you would not really be paying at that point.

Mr. McCracken: It would depend on whether or not it would be a plus on the balance sheet of net income.

Mr. Gillespie: I think there is an assumption that each building is in a separate class.

Senator Buckwold: Is that the way it works?

Mr. McCracken: Yes. In determining whether or not a gain or a recovery of capital losses relating to that particular building, yes.

Mr. Gillespie: May I ask one further question, Mr. Chairman? By the amendments you are deemed to take full capital cost allowances?

Mr. McCracken: Yes.

Mr. Gillespie: Does that not mean that on re-sale of the property you could be subject to further recapture?

Mr. McCracken: To the extent that we had not claimed full capital cost, I think that would be true, yes.

If I may just read my final two paragraphs.

In summary, during the taxation period January 1, 1969, to December 31, 1977, North American Life's capital cost allowances and losses on sale of Canada Securities exceeded the gains otherwise reportable as Part I taxable income by some \$13 million. The real estate investments and Canada Security transactions giving rise to this excess were made with the belief that they were in the best interests of our policyholders because of the income tax offsets that would be realized. Now we are faced with the possibility that some \$13 million of such offset to taxable income will not be realized. Had we known in advance of this retroactive change, we would certainly have followed a different investment pattern.

We submit that it is proper for an insurance company to follow the investment pattern that it considers to be best in the light of the tax legislation in effect when the investment decisions are made. We believe it is grossly improper that tax legislation be changed in a manner which retroactively

[Traduction]

intégré au revenu imposable. En effet, les \$200,000 supplémentaires, à ce moment là constitueraient un gain en capital. Je pense qu'on a bien compris votre observation.

Le président: Ce montant sera recouvré?

M. McCracken: Oui, nous subirons une perte à son recouvrement.

Le sénateur Buckwold: Pouvez-vous appliquer cela à d'autres avoirs immobiliers?

M. McCracken: Si nous avons d'autres pertes à ce moment-là.

Le sénateur Buckwold: Vous ne faites qu'ajouter au total de votre déduction pour amortissement. Ce montant fait partie de l'ensemble, et en fait vous ne paierez rien à ce stade-là.

M. McCracken: Cela dépend s'il s'agit ou non d'un montant supplémentaire au bilan du revenu net.

M. Gillespie: Je pense qu'on suppose que chaque bâtiment appartient à une catégorie différente.

Le sénateur Buckwold: Procède-t-on de cette façon?

M. McCracken: Oui. En établissant s'il s'agit ou non d'un gain ou d'un recouvrement de perte de capital en ce qui concerne ce bâtiment particulier.

M. Gillespie: Puis-je poser une autre question, monsieur le président? Aux termes des modifications vous êtes réputé vous prévaloir des déductions complètes pour amortissement?

M. McCracken: Oui.

M. Gillespie: Cela signifie-t-il qu'à la revente du bien vous pourriez être visé par une autre récupération de l'amortissement?

M. McCracken: Dans la mesure où nous n'aurions pas réclamé les coûts d'immobilisation complets, je pense que ce serait le cas, oui.

Je voudrais terminer la lecture de mes deux derniers paragraphes!

En résumé, au cours de la période fiscale allant du 1^{er} janvier 1969 au 31 décembre 1977, les déductions pour amortissement de North American Life et ses pertes sur la vente de valeurs mobilières du Canada ont dépassé d'environ \$13 millions les gains qui autrement doivent être déclarés comme revenus imposables conformément à la Partie I. Les placements immobiliers et les ventes de valeurs mobilières du Canada qui ont entraîné cet excédent ont été effectués avec la conviction que c'était dans l'intérêt de nos assurés, à cause des déductions fiscales dont ils bénéficieraient. Or, voici qu'aujourd'hui nous risquons de ne pas pouvoir déduire du revenu imposable \$13 millions. Si nous avions été au courant à l'avance de cette modification qui a un effet rétroactif, nous aurions certainement eu recours à une autre méthode de placement.

Nous tenons à déclarer qu'il est selon nous normal qu'une compagnie d'assurances suive la méthode de placement qu'elle considère la meilleure compte tenu de la loi fiscale en vigueur lors de la prise des décisions en matière de placement. Nous pensons qu'il est très inopportun qu'une loi fiscale soit modi-

[Text]

changes a sound investment policy into one which may not prove to have been in the best interests of its policyholders.

That, gentlemen, is our statement.

The Chairman: Thank you very much, Mr. McCracken.

Honourable senators, we will adjourn now until 2.30 p.m., at which time we will start our educational session on the bank bill, and we will go from 2.30 till 4.30, at which time we have agreed to give up the premises to another committee. We will resume our study of the bank bill tomorrow morning at 9.30.

The committee adjourned.

[Traduction]

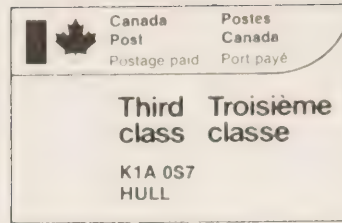
fiée d'une façon telle qu'en raison de son effet rétroactif, une politique rationnelle de placement puisse s'avérer ne pas être dans l'intérêt de ses assurés.

Messieurs, c'est notre position officielle.

Le président: Merci, monsieur McCracken.

Honorables sénateurs, nous interrompons maintenant nos travaux jusqu'à 14 h 30, heure à laquelle nous entreprendrons l'étude du projet de loi sur les banques, et nous siégerons de 14 h 30 jusqu'à 16 h 30, heure à laquelle nous sommes convenus de quitter les locaux pour permettre à un autre comité de les utilisés. Nous reprendrons l'étude du projet de loi sur les banques demain matin à 9 h 30.

Le Comité suspend ses travaux.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Printing and Publishing,
Supply and Services Canada,
45 Sacre-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7
En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie et Édition,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

Life Underwriters Association of Canada:

Mr. R. L. Kayler, Q.C., Executive Vice-President and General Counsel;
Mr. R. Norris Bowden, Past Chairman of the Board and Chief Executive Officer;
Mr. Ross M. Durant, Member, Tax and Legislation Committee.

The Excelsior Life Insurance Company:

Mr. Gordon Farquhar, President;
Mr. Donald F. Duncan, Senior Vice-President and Corporate Actuary;
Mr. C. John Stubbs, General Counsel and Secretary.

North American Life Assurance Company:

Mr. A. R. McCracken, Senior Vice-President.

L'association des Assureurs-vie du Canada:

M. R. L. Kayler, C.R., vice-président exécutif et conseiller général;
M. R. Norris Bowden, ancien président du conseil d'administration et administrateur-en-chef;
M. Ross M. Durant, membre, Comité de l'impôt et des questions législatives.

L'Excelsior, compagnie d'assurance-vie:

M. Gordon Farquhar, président;
M. Donald F. Duncan, premier vice-président et actuaire de la Société;
M. C. John Stubbs, conseiller général et secrétaire.

La compagnie d'assurance-vie North American:

M. A. R. McCracken, premier vice-président.



Third Session
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la
trentième législature, 1977-1978

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Banking, Trade and Commerce

Banques et du commerce

Chairman:
The Honourable SALTER A. HAYDEN

Président:
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Wednesday, June 7, 1978
Thursday, June 8, 1978

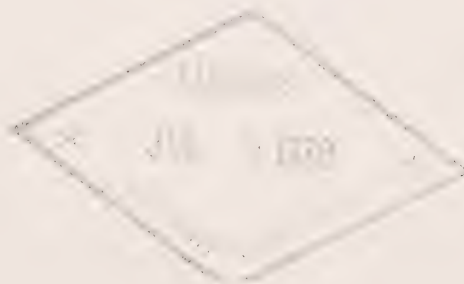
Le mercredi 7 juin 1978
Le jeudi 8 juin 1978

Issue No. 40

Fascicule n° 40

First Proceedings on:
The subject-matter of Bill
C-57, Banks and Banking Law
Revision Act, 1978

Premier fascicule concernant:
L'objet du Bill C-57, Loi de
1978 remaniant la législation
bancaire



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa West)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Hayden	(Colchester)
Hays	Sullivan
	Walker—(19)

**Ex officio members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable sénateur Salter A. Hayden

Vice-président: L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa-Ouest)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Hayden	(Colchester)
Hays	Sullivan
	Walker—(19)

**Membres d'office*

(Quorum 5)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,
May 24, 1978:

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by the Honourable Senator Laird:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-57, intituled: "An Act to revise the Bank Act, to amend the Quebec Savings Banks Act and the Bank of Canada Act, to establish the Canadian Payments Association and to amend other Acts in consequence thereof", in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 24 mai 1978:

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Laird,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à examiner la teneur du Bill C-57, intitulé: «Loi remaniant la Loi sur les banques, modifiant la Loi sur les banques d'épargne de Québec et la Loi sur la Banque du Canada, instituant l'Association canadienne des paiements et apportant à certaines autres lois des modifications corrélatives», en anticipation dudit bill présenté au Sénat, ou toute autre question à ce sujet.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, JUNE 7, 1978
(57)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2:30 p.m. to consider the following:

Subject-matter of Bill C-57, Banks and Banking Law Revision Act, 1978.

Present: The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Macnaughton (*Deputy Chairman*), Austin, Barrow, Beaubien, Buckwold, Connolly (*Ottawa West*), Cook, Desruisseaux, Flynn, Lafond, Laird, Lang, McIlraith, Molson and Walker (16).

Present, not of the Committee: The Honourable Senator Roblin.

In attendance: Mr. Luc Charest and Mr. John F. Lewis, Advisors to the Committee.

The Committee proceeded to the consideration of the subject-matter of Bill C-57, assisted therein by Messrs. Charest and Lewis.

At 4:20 p.m. the Committee adjourned until 9:30 a.m. on Thursday, June 8, 1978.

THURSDAY, JUNE 8, 1978
(58)

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to continue its consideration of Bill C-57.

Présents: Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Macnaughton (*vice-président*), Austin, Barrow, Beaubien, Buckwold, Connolly (*Ottawa-West*), Cook, Desruisseaux, Flynn, Laird, Molson and Walker (13).

Present, not of the Committee: The Honourable Senator Roblin.

In attendance: Mr. John F. Lewis, Advisor to the Committee.

The Committee proceeded to the consideration of the above subject, assisted therein by Mr. Lewis.

At 11:50 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Frank A. Jackson

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 7 JUIN 1978
(57)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 14 h 30 pour étudier le document suivant:

L'objet du bill C-57, Loi de 1978 remaniant la législation bancaire.

Présents: Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Macnaughton (*vice-président*), Austin, Barrow, Beaubien, Buckwold, Connolly (*Ottawa-Ouest*), Cook, Desruisseaux, Flynn, Lafond, Laird, Lang, McIlraith, Molson et Walker (16).

Présent mais ne faisant pas partie du Comité: L'honorable sénateur Roblin.

Aussi présents: MM. Luc Charest et John F. Lewis, conseillers du Comité.

Le comité entreprend l'étude de l'objet du bill C-57 avec l'aide de MM. Charest et Lewis.

A 16 h 20, le Comité suspend ses travaux jusqu'au jeudi 8 juin 1978, à 9 h 30.

LE JEUDI 8 JUIN 1978
(58)

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour poursuivre l'étude du bill C-57.

Present: The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Macnaughton (*Deputy Chairman*), Austin, Barrow, Beaubien, Buckwold, Connolly (*Ottawa West*), Cook, Desruisseaux, Flynn, Laird, Molson and Walker (13).

Présent mais ne faisant pas partie du Comité: L'honorable sénateur Roblin.

Aussi présent: M. John F. Lewis, conseiller du Comité.

Le Comité entreprend l'étude du sujet susmentionné avec l'aide de M. Lewis.

A 11 h 50, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, June 7, 1978.

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2.30 p.m. to consider the subject matter of Bill C-57, to revise the Bank Act, to amend the Quebec Savings Banks Act and the Bank of Canada Act, to establish the Canadian Payments Association and to amend other Acts in consequence thereof.

Senator Salter A. Hayden (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Honourable Senators, I should indicate that we shall adjourn not later than 4.30 p.m. This afternoon we shall be having a study or educational session. Tomorrow morning we shall sit again, from 9.30 until whatever time we adjourn to have another study or educational session. This is a long and important bill.

We have with us today Mr. John F. Lewis, C.A., who was with us when he held our hearings on the White Paper on Banking Legislation. With him we have Mr. Luc P. Charest, who is replacing Mr. Albert Poissant. Albert will not be appearing in these proceedings. Mr. David Scott will be here shortly.

We will now proceed by working from what I call the chart which has been distributed. The first three columns were prepared as part of the background material in connection with the bill. The last column on the right has been added by the advisers to the committee to indicate what was done in relation to the same subject matter as a result of the committee's report. Perhaps, Mr. Lewis, you would care to take over.

Mr. John F. Lewis, C.A., Adviser to the Committee: Honourable senators, we spent quite a few months studying the White Paper on Banking Legislation. I would presume that all those who went through that experience should be recognized as experts, not only in connection with banking legislation but also in connection with the new Bill C-57, an act to revise the Bank Act and other pertinent legislation.

I would regard this as an educational session not just for the members of the committee but also for ourselves, because it must be realized that at this stage the regulations have not been published. In many aspects of the new banking legislation, the regulations will be just as important as, or perhaps more important than, what is contained in the bill itself. We are not yet sure as to when those regulations will be published and available. However, the chairman has been working on that with a view to speeding up the writing of the regulations, which apparently has not been completed at this stage.

The Chairman: I should interrupt and say that I had another chat with the department about half an hour ago. The time limit becomes more uncertain than ever. It will take about two weeks; but then the draft has to be reviewed and then cleared with the minister. How long that will take, your guess is as good as mine.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 7 juin 1978

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 14 h 30 pour étudier l'objet du Bill C-57, Loi remaniant la Loi sur les banques, modifiant la Loi sur les banques d'épargne de Québec et la Loi sur la Banque du Canada, instituant l'Association canadienne des paiements et apportant à certaines autres lois des modifications corrélatives.

Le sénateur Salter A. Hayden (président) occupe le fauteuil.

Le président: La séance est ouverte. Honorables sénateurs, je dois préciser que nous devons suspendre la séance au plus tard à 16 h 30. Nous aurons cet après-midi une séance d'étude ou d'éducation. Nous siégerons de nouveau demain matin à partir de 9 h 30 pour une autre séance du même genre. Le présent bill est long et important.

Nous avons aujourd'hui parmi nous M. John F. Lewis, C.A., qui a déjà assisté à nos audiences sur le Livre blanc relatif à la législation bancaire. Il est accompagné de M. Luc-P. Charest qui remplace M. Albert Poissant. Ce dernier n'assistera pas aux présentes délibérations. M. David Scott va arriver dans un instant.

Nous allons maintenant commencer à travailler à partir de ce que j'appelle le diagramme, qui a été distribué. Les trois premières colonnes ont été préparées & 62 comme documentation de base du bill. La dernière colonne de droite a été ajoutée par les conseillers du comité pour indiquer ce qui avait été réalisé relativement aux mêmes sujets à la suite du rapport du comité. M. Lewis, peut-être puis-je vous céder la parole.

M. John F. Lewis, C.A., conseiller du Comité: Honorables sénateurs, nous avons passé quelques mois à étudier le Livre blanc sur la législation bancaire. Je présume que l'on doit admettre que tous ceux qui ont participé à cette expérience sont des experts, non seulement en ce qui concerne la législation bancaire mais également le nouveau Bill C-57, Loi remaniant la Loi sur les banques et autres lois corrélatives.

Je considère la présente session comme une séance éducative, non seulement pour les membres du comité, mais également pour nous-mêmes, parce qu'on doit se rendre compte qu'à la présente étape, les règlements n'ont pas été publiés. Dans de nombreux aspects de la nouvelle législation bancaire, les règlements seront tout aussi importants, ou peut-être plus, que ce qui est contenu dans le bill lui-même. Nous ne sommes pas encore certains de la date à laquelle ces règlements seront publiés et disponibles. Toutefois, le président s'est occupé de cette question en vue d'accélérer la rédaction qui, manifestement, n'est pas encore terminée.

Le président: Je dois vous interrompre et dire que j'ai eu un autre entretien avec le ministère il y a environ une demi-heure. Le délai fixé devient plus incertain que jamais. Il faudra environ deux semaines; le projet devra être ensuite révisé, puis être approuvé par le ministre. Combien cela prendra-t-il de temps, je n'en sais pas plus que vous.

[Text]

There are some areas in which it will be difficult to do very much unless we have the regulations. I think, John, you have a list of those areas.

Mr. Lewis: That is right, sir.

The Chairman: We can deal with that in a moment. I should point out that, one of the comments in the "Summary of Banking Legislation, 1978," which appears at the bottom of page 18, is as follows:

While ordinarily regulations are not prepared or issued until after a bill has become law, it is felt that a special situation exists with regard to the Bank Act. It is intended to have draft regulations prepared to assist the parliamentary committee in examining the revision of banking legislation.

There is no question about the importance, but I would have to say frankly that I wonder whether, if the government adheres to the idea that seems to be prevailing right now to have the summer recess at or about the end of June, we shall have the regulations by then. There are businesses which are concerned with the regulations in connection with subject matters in which they are interested—such companies as rental companies and finance companies. They have leasing arrangements. The leasing arrangements under the bill are subject to regulations. I have had correspondence from some of those companies, including the Automobile Dealers' Association of Canada, indicating that they would like to appear but that they feel they cannot do an adequate job until they know what is to be contained in the regulations.

I suggested that they might give their own thoughts on what should be included in the regulations and that we would just call it a white paper and proceed on that basis and make our comments. We may decide that it is not that important. If we have difficulty in getting the material, we would simply continue with the study until a certain stage.

We are now proceeding on the basis that it is well to dispose of some parts of this bill at this time. At any moment the committee feels that this is as far as we should go at the present time, and there are indications that there will not be any notable or material advance on the bill in the other place, we might decide that we should have more time for study of the bill. That will be up to the committee. Have you a list of the subject matters, Mr. Lewis?

Senator Buckwold: Mr. Chairman, before we proceed, I wonder if I could advise you that, in line with the precedent adopted in connection with our discussions on the White Paper on Banking Legislation, I have communicated with the government whip indicating that I wish to be replaced as a member of this committee because of the fact that I am a director of a chartered bank. I hope to attend the meetings, but I believe that it is in the best interests of the Senate that I follow this course.

The Chairman: That is noted in the record. I certainly hope that the honourable senator will do what he did on the last occasion. He is entitled to take part in the proceedings, to ask questions, just the same as anyone else, but he cannot vote.

[Traduction]

Il y a un certain nombre de domaines dans lesquels il sera très difficile de faire quelque chose avant d'avoir le règlement. Je pense, John, que vous avez une liste de ces domaines.

M. Lewis: C'est exact, Monsieur.

Le président: Nous pourrions en parler dans un moment. Je dois auparavant souligner l'une des observations figurant au résumé sur la législation bancaire de 1978 et qui figure au bas de la page 20:

Bien qu'en général les règlements ne sont pas rédigés, ni publiés, avant qu'un projet n'ait force de loi, la législation bancaire présente un cas spécial. On envisage de rédiger un projet de règlements à l'intention du Comité parlementaire qui examinera les révisions de la Loi.

C'est important, il va sans dire, mais j'avoue en toute franchise que je me demande si, en supposant que le gouvernement agisse selon la tendance qui semble se dessiner actuellement à savoir que l'ajournement aurait lieu à la fin juin, si nous obtiendrons le règlement d'ici là. Des entreprises s'inquiètent du contenu de ce règlement qui a trait aux affaires dans lesquelles elles sont engagées, je parle de sociétés de location et de financement. Elles ont des services de crédit-bail et en vertu du projet de loi ces derniers sont assujettis aux règlements. Certaines de ces sociétés, notamment l'*Automobile Dealer Association of Canada*, m'ont écrit et fait savoir qu'elles aimeraient comparaître mais estiment qu'elles ne peuvent s'y préparer convenablement avant de connaître le contenu des règlements.

J'ai proposé qu'elles puissent exposer leur point de vue sur ce qui devrait être inclus aux règlements, que nous en ferions un genre de livre blanc; nous nous appuierions sur ce document et ferions ensuite connaître notre position. Il se peut que nous concluions que l'affaire n'est pas si importante. Si nous avons du mal à obtenir le matériel, nous continuerions tout simplement l'étude jusqu'à un certain stade.

Nous fonctionnons maintenant en partant du principe qu'il convient de compléter maintenant l'étude de certaines parties de ce projet de loi. Dès que le comité estimera qu'il ne doit pas poursuivre au-delà d'une certaine étape, et que des indices nous permettront de croire que l'étude du projet de loi ne progressera plus vraiment à l'autre endroit, nous pourrions décider que nous devrions disposer de plus de temps pour étudier le projet de loi. Il reviendra au comité d'en décider. Avez-vous une liste des domaines, monsieur Lewis...

Le sénateur Buckwold: Monsieur le président, avant de poursuivre, je me demande si je peux signaler qu'en égard au précédent créé en ce qui a trait à nos délibérations sur la révision du Livre blanc sur la législation bancaire, je suis entré en communication avec le whip du gouvernement et l'ai informé que je souhaite renoncer à mes fonctions de membre de ce comité parce que je suis directeur d'une banque à charte. J'aimerais continuer d'assister aux réunions, mais je crois qu'il vaudrait mieux, dans l'intérêt même du Sénat, que je maintienne cette décision.

Le président: C'est consigné au compte rendu. Je souhaite sincèrement que l'honorable sénateur agisse comme il l'a fait la dernière fois. Il a le droit de prendre part aux délibérations,

[Text]

Hon. Senators: Hear, hear.

Senator Desruisseaux: Mr. Chairman, I might add that in my case I was not present at the meetings of the committee dealing with the White Paper on Banking Legislation. Since, I believe, March of last year I have no longer been a member of the board of directors.

The Chairman: You mean that you have become what I became some years ago, namely, a statutory casualty.

Senator Desruisseaux: If it is convenient for the committee to set me aside, I will take no offence at all.

The Chairman: You are a member of the committee now. Senator Molson, you resigned last time, but you are now a full member of the committee.

Senator Molson: Having attained the age either of wisdom or whatever it is, I am no longer a director of the bank that I served for some years.

The Chairman: Now that we have clarified that, John, would you begin?

Mr. Lewis: Mr. Chairman, at clause 307(1) of Bill C-57, we find the following:

307. (1) The Governor in Council may make regulations generally for carrying out the purposes and provisions of this Act and, without restricting the generality of the foregoing, may make regulations prescribing anything that, by virtue of any other provision of this Act, is to be prescribed by the regulations.

In other words, the regulations might be very short but, on the other hand, they might be very lengthy, and I gather that they would be very lengthy. To give you an idea of what might be in them, and what is obviously required in order to interpret what we are studying today, it is necessary to have the regulations in respect of certain very important sections such as those dealing with leasing. It is not possible to determine what the act would prescribe in connection with leasing otherwise. Similarly with factoring. It is not possible to study those sections at this time unless we have the regulations.

Other sections are those dealing with the introduction of foreign banks and the need for regulations for the registration of offices. Then there is the inclusion of the principles of the Canada Business Corporations Act requiring regulations for prospectus requirements and the formalizing of instructions with regard to cash reserve calculations. Heretofore the minister has issued instructions to banks without any formal regulations.

Then there is the need to provide increased authority to ensure capital adequacy and liquidity. As you know, this committee, as a result of its study of the white paper, recommended that rules, regulations and guidelines be established in

[Traduction]

de poser des questions comme tout le monde, mais n'a pas le droit de vote.

Des voix: Bravo!

Le sénateur Desruisseaux: Monsieur le président, je voudrais ajouter qu'en ce qui me concerne je n'ai pas assisté aux réunions du comité traitant du Livre blanc sur la réforme de la législation bancaire canadienne. En effet, depuis le mois de mars, je crois, de l'année dernière, je ne suis plus membre du conseil d'administration.

Le président: Vous voulez dire que vous, tout comme moi, il y a déjà plusieurs années, êtes maintenant victime d'un règlement.

Le sénateur Desruisseaux: Si le Comité préfère m'écarter, je n'en serais absolument pas offensé.

Le président: Vous êtes maintenant membre du comité. Sénateur Molson, la dernière fois vous avez démissionné, mais vous êtes maintenant membre à part entière du Comité.

Le sénateur Molson: Ayant atteint l'âge de la sagesse, peu importe la définition qu'on en donne, je ne suis plus membre du conseil d'administration de la banque pour laquelle j'ai travaillé en certain nombre d'années.

Le président: Maintenant que nous avons clarifié ces points, John, poseriez-vous la première question?

M. Lewis: Monsieur le président, le paragraphe 307(1) du projet de loi C-57 stipule ce qui suit:

307. (1) Le gouverneur en conseil peut établir d'une façon générale des règlements pour l'application de la présente loi et il peut prescrire par règlement tout ce qui, en vertu d'une autre disposition de la présente loi ressort du domaine réglementaire.

Autrement dit, les règlements peuvent être très brefs, mais par contre peuvent aussi être très élaborés, et je m'attends à ce qu'ils soient plutôt élaborés que brefs; mais pour pouvoir vous dire quel sera leur contenu et vous donner les précisions qui sont évidemment nécessaires pour interpréter ce que nous étudions aujourd'hui, il faut absolument avoir ces règlements pour certains articles très importants comme ceux traitant du crédit-bail. Autrement, il est impossible de savoir exactement ce que la loi prescrirait sous ce rapport et il en va de même pour l'affacturage. En l'absence de règlements, nous ne pouvons donc pas étudier ces articles à l'heure actuelle.

Les autres articles traitent de l'implantation de banques étrangères, de la nécessité d'établir des règlements régissant l'enregistrement des bureaux. Il est aussi question d'incorporer les principes de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes qu'il faudra compléter par des règlements sur les exigences en matière de prospectus et l'adoption officielle d'instructions sur le calcul des réserves obligatoires. Jusqu'à aujourd'hui, c'est le ministre qui donnait des instructions aux banques, sans règlements officiels.

Puis, il y a la nécessité de conférer un pouvoir accru pour assurer un niveau suffisant de capitaux et de liquidités. Comme vous le savez, votre Comité, après avoir étudié le Livre blanc, a recommandé l'établissement de règles, de règlements

[Text]

order to promote and control capital adequacy and liquidity. This is, of course, a very important follow-up on your committee's recommendations.

There are many other areas. Bill C-57 will require regulations, and so it is not possible to detail how many there will be and where they will apply. It is possible that almost every main section is going to have regulations. I am thinking, for instance, of the rules for presentation of financial statements of banks. This is quite apart from the schedules and exhibits which are attached, as you know, to the Bank Act, which deal with formal reporting and also bring it in line with the Canada Business Corporations Act.

To give you a quick summary, and perhaps to enable us to evolve a simple method whereby we can study this tremendous document, I now show you a summary of the act. First of all we have the Canadian Payments Association Act. You will remember that we carried on a very detailed study of the proposals in the white paper, and your committee made a very extensive and well received series of recommendations in connection with the Canadian Payments Association Act and the founding of such an association.

Then there is the Bank Act itself. You will remember that this was broken down, in our study, in a way which is in line with the breakdown and analysis of the White paper, as to cash reserves, foreign banks, entry into banking, business powers, corporate powers, responsibilities of the Inspector General of Banks, which really is not included in the present Bank Act, and lastly we have recommendations with respect to regulations. We did recommend that the regulations should be published at the same time, or at approximately the same time, as the bill to amend the Bank Act. This apparently is being done, as your chairman has told you.

Then we come to the Quebec Savings Banks Acts. As you know, we made a cursory study of that, but very few recommendations were made in the White Paper concerning the Quebec Savings Banks Act, and bill C-57 goes into quite a few new amendments to this particular act, which, as you know, affects only the Montreal City and District Savings Bank, in Montreal. This will therefore require a certain amount of new study.

Some of the recommendations respecting this savings bank made in the White Paper have been altered to a certain extent in Bill C-57, and some of them are still without change in the bill; but there are these new amendments, and these will perhaps require separate study in addition to the study of the Bank Act.

Then there are the necessary amendments to the Bank of Canada Act, which is the mother legislation for both of the bank acts, and also for the new, proposed Canadian Payments Association Act. It is really, I suppose, mostly a matter of

[Traduction]

et de directives afin de promouvoir et de réglementer un niveau suffisant de capitaux et de liquidités. Bien entendu, il s'agit de mesures très importantes faisant suite aux recommandations de votre Comité.

Il y a de nombreux autres domaines. Le bill C-57 nécessitera l'établissement de règlements, et il est impossible d'indiquer en détail leur nombre et à quel domaine ils s'appliqueront. Il est possible que presque chaque article important comportera des règlements. Je pense par exemple, aux règlements pour la présentation d'états financiers de banques. C'est tout à fait distinct des annexes et des documents de référence qui sont rattachés, comme vous le savez, à la Loi sur les banques, qui porte sur les rapports à soumettre et qui la font également concorder avec la Loi sur les corporations commerciales canadiennes.

Pour vous donner un résumé rapide, et peut-être pour nous permettre d'élaborer une méthode simple qui nous permettra d'étudier ce document volumineux, je vous donne maintenant un résumé de la loi. Tout d'abord, nous avons la loi sur l'Association canadienne des paiements. Vous vous souvenez certainement que nous avons étudié en détail les propositions du Livre blanc, et votre Comité a formulé un très grand nombre de recommandations qui ont été accueillies favorablement, au sujet de la Loi sur l'Association canadienne des paiements et la formation d'une telle association.

Puis il y a la Loi sur les banques elle-même. Vous vous souvenez certainement que dans notre étude, nous l'avons divisée d'une façon qui concorde avec la division et l'analyse du Livre blanc, quant aux réserves de liquidités, aux banques étrangères, à l'accès au statut de banques, aux pouvoirs des entreprises, aux pouvoirs des sociétés, aux responsabilités de l'Inspecteur général des banques, qui en fait n'est pas inclus dans la Loi sur les banques en vigueur actuellement, et finalement nous avons des recommandations au sujet des règlements. Nous avons effectivement recommandé que les règlements soient publiés en même temps, ou presque, que le projet de loi modifiant la Loi sur les banques. Cela a apparemment été fait, comme votre président vous l'a dit.

Puis, nous arrivons à la Loi sur les banques d'épargne de Québec. Comme vous le savez, nous l'avons étudiée superficiellement mais dans le Livre blanc, très peu de recommandations ont été formulées au sujet de la Loi sur les banques d'épargne de Québec, et le bill C-57 apporte un nombre assez important de modifications à cette loi qui, comme vous le savez, ne vise que la Banque d'épargne de la cité et du district de Montréal. Par conséquent, nous devons étudier ces modifications.

Certaines des recommandations formulées dans le Livre blanc au sujet de cette banque d'épargne ont été modifiées dans une certaine mesure, dans le bill C-57 et certaines d'entre elles n'ont pas été appliquées pour apporter des modifications à la loi; mais il y a ces nouvelles modifications, et il faudra peut-être les étudier séparément, en plus de l'étude de la Loi sur les banques.

Bien entendu, il y a les modifications qu'il est nécessaire d'apporter à la Loi sur la Banque du Canada, qui est la loi mère des deux lois sur les banques, et également de la nouvelle loi sur l'Association canadienne des paiements proposée. Je

[Text]

editing and bringing the powers and operations of the Bank of Canada up to date in a modern context of new responsibilities and foreign exchange dealings.

The Chairman: These provisions in the Quebec Savings Banks Act and the Bank of Canada Act are in the appendix.

Mr. Lewis: Yes. I must say that Bill C-57 does contain, at the back, the proposed amendments to the Quebec Savings Banks Act.

The Chairman: It starts at page 305.

Mr. Lewis: Yes. In this case they are merely amendments, so you really have to have the actual Quebec Savings Banks Act, in addition to this, when you come around to studying it; but we will not get that far today. The sections dealing with the Bank of Canada Act start on page 355, that is, the Bank of Canada Act as proposed to be amended.

On page 361 there is the proposed new act, Part IV, which is an act to establish the Canadian Payments Association. This will be called the Canadian Payments Association Act.

Then on page 378 we have a number of consequential amendments to various other items of legislation, such as the Bills of Exchange Act, the Act which incorporated the Canadian Banker's Association, and so on. These are amendments to these various acts. I will not list them all. It is the responsibility of the Department of Justice and the drafters to make sure that these other acts are amended in accordance with this proposed legislation.

The Chairman: The division bell is ringing in the Senate, so we must adjourn for a short time to participate in the vote.

The Committee adjourned.

The committee resumed.

Mr. Lewis: Honourable senators, I will give you a brief summary or breakdown of what is contained in Bill C-57. On 403 pages, there are 1,071 paragraphs or subparagraphs which cover these various acts which I have referred to. Three hundred and twenty of them refer to the Bank Act and the other acts without amendment. There are 262 proposed amendments. A tremendous proportion of the volume of the amendments, almost 500 of them, has to do with the amendments which are equivalent provisions of the Canada Business Corporations Act. Here on the screen you will see this notation, "CBCA," which refers to the Canada Business Corporations Act, so we will refer to the abbreviated form from now on, if possible.

In trying to analyze the bill, it was our thought that we would not consider these CBCA proposed amendments at this time, but we would consider them later on as a separate study. Most of it appears to be just editing. In other words, they are taking all of the 500 new pertinent provisions of the CBCA and putting them into the Bank Act, along with the other provisions. This is really modernizing it rather than having an

[Traduction]

suppose qu'il s'agit principalement de réordonner et d'actualiser les pouvoirs et les opérations de la Banque du Canada dans un contexte moderne de responsabilités nouvelles et de transactions en matière de devises étrangères.

Le président: Les dispositions à ce sujet que renferme la Loi sur les banques d'épargne de Québec et la Loi sur la Banque du Canada, figurent à l'appendice.

M. Lewis: Oui. Je dois dire qu'on retrouve à la fin du Bill C-57, les amendements proposés à la Loi sur les banques d'épargne de Québec.

Le président: Cela commence à la page 305.

M. Lewis: Oui. Il s'agit simplement de modifications, et vous aurez vraiment besoin de la véritable Loi sur les banques d'épargne du Québec, en plus de cette version, lorsque vous l'étudierez; mais nous ne nous rendrons pas aussi loin aujourd'hui. Les articles concernant la Loi sur la banque du Canada commencent à la page 355, c'est-à-dire de la Loi sur la banque du Canada, telle qu'amendée.

À la page 361, nous retrouvons la nouvelle loi, en Partie IV; il s'agit d'une loi portant création de l'Association canadienne des paiements. On l'appellera la Loi sur l'Association canadienne des paiements.

Ensuite à la page 378, nous avons un certain nombre d'amendements relatifs à diverses autres lois, par exemple la Loi sur les lettres de change, la loi instituant l'Association des banquiers canadiens, etc. Il s'agit des modifications apportées à ces diverses lois. Je ne les énumérerai pas toutes. Il incombe au ministère de la Justice et aux rédacteurs de s'assurer que ces autres lois sont modifiées conformément à la loi proposée.

Le président: La sonnerie d'appel retentit au Sénat; nous devons donc brièvement lever la séance afin de participer au vote.

Le Comité suspend ses travaux.

Le Comité reprend ses travaux.

M. Lewis: Honorables sénateurs, je vous donnerai un bref résumé ou un aperçu du contenu du Bill C-57. Ces 403 pages renferment 1,071 paragraphes ou alinéas traitant des diverses lois dont j'ai parlé. Trois cent vingt d'entre eux concernent la Loi sur les banques et sur d'autres lois sans modification. On propose 262 modifications. Une proportion incroyable des amendements, environ 500, sont basées sur des dispositions équivalentes de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes. Vous remarquerez ici qu'elles sont désignées par les lettres LC qui s'entendent de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes; nous nous servirons de cette forme abrégée à partir de maintenant, lorsque ce sera possible.

En essayant d'analyser le bill, nous avons pensé ne pas étudier pour l'instant les amendements proposés à la LC mais de le faire plutôt dans une étude distincte. Je crois qu'il s'agit la plupart du temps de mises au point. Autrement dit, on prend toutes les 500 nouvelles dispositions de la LC afin de les intégrer à la Loi sur les banques en même temps que d'autres dispositions. Il s'agit en fait de moderniser plutôt que d'avoir

[Text]

overall umbrella clause stating that where there is a conflict the provisions of the CBCA apply.

The Chairman: It may be that because the new bill provides for incorporation of banks by letters patent they felt it necessary to incorporate the provisions of the Canada Business Corporations Act. Whether those would be necessary if they continued incorporation by special act, I would doubt, but that may not be very important except that it is bulky.

Mr. Lewis: In this preliminary study we are suggesting that the equivalent provisions of the CBCA and the study of the regulations be deferred. Those two items are going to take a considerable amount of time—not, I think, for your committee but for the advisers who must check them out to see that we do not have any great conflict. If we find a provision which requires your attention we will call it to your attention. That will deal with a large porportion of the voluminous amount of printing which we have before us.

We will attempt to concentrate our discussion concerning the new provisions in these 262 new subsections. As you know, in the study of the White Paper, we became pretty well familiar with all or most of those proposed amendments, not that they necessarily agree with the recommendations of your committee, but the members of this committee are aware of what the White Paper recommended.

In this summary we have prepared, we show the comparisons with the White Paper proposals and with the present law, including the recommendations of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce. Taken in the same order as the White Paper, this will pretty well cover all of the 262 amendments. The order in which we would recommend dealing with them will be that same order which was presented in the White Paper on Banking; and your committee similarly, in its report, followed that same order. The Summary of Banking Legislation, fortunately, also follows the same order. Therefore, as you can see in the summary of the Senate committee recommendations, that same order was followed. In order to deal with it, I would suggest, if it meets with your approval, that we follow the same technique which we used in connection with the study of the White Paper which, I think, worked very well. We got through it in very good time. Is that acceptable?

The Chairman: Yes, I would think so. It simplifies consideration and saves a lot of wild searching through the bill.

Mr. Lewis: Perhaps already reviewed is the format dealing with the six different parts which are in Bill C-57. We will deal with the Canadian Payments Association Act under the three main headings: (1) memberships; (2) reserves; and (3) priority of claims.

Senator Molson: Where do we find it?

Mr. Lewis: It starts on page 361 of Bill C-57. If we follow the summary, it starts with a cheque clearing system. It deals

[Traduction]

un article global établissant qu'en cas de conflit, les dispositions de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes s'appliquent.

Le président: C'est peut-être parce que le nouveau bill prévoit la constitution en corporation de banques par lettre patente qu'on a jugé nécessaire d'inclure les dispositions de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes. Je doute que celles-ci soient nécessaires s'ils continuent à constituer en société au moyen d'une loi spéciale ce n'est peut-être pas très important mais c'est encombrant.

M. Lewis: Dans cette étude préliminaire, nous proposons de différer l'étude des dispositions équivalentes de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes ainsi que celle des règlements. Ces deux points ne vont pas tant accaparer votre comité que les conseillers qui devront vérifier s'ils ne posent pas de problèmes graves. Si nous trouvons une disposition litigieuse, nous la porterons à votre attention. Cela devrait régler une bonne part des documents qui nous ont été soumis.

Nous tenterons de concentrer notre discussion sur l'étude des nouveaux paragraphes de l'article 262. Comme vous le savez, en étudiant le Livre blanc, nous nous sommes passablement familiarisés avec la plupart de ces dispositions, sinon toutes et certainement avec la plupart des amendements proposés, non pas qu'ils soient nécessairement en accord avec les recommandations de votre Comité, mais les membres du Comité savent très bien ce que recommandait le Livre blanc.

Dans notre résumé, nous faisons des comparaisons avec les propositions du Livre blanc et la Loi actuelle, y compris les recommandations du Comité permanent des banques et du commerce. Si nous suivons le même ordre, nous devrions couvrir tous les 262 amendements. Pour les étudier, nous recommandons le même ordre que celui qui a été présenté dans le Livre blanc sur la législation bancaire et le Comité a également suivi le même ordre dans son rapport. Il est heureux que le résumé sur la législation bancaire suive également le même ordre. Par conséquent, comme vous pouvez le voir dans le résumé des recommandations du Comité sénatorial nous retrouvons le même ordre. Si cela vous y convient, je proposerais que nous utilisions la même méthode que celle dont nous nous sommes servis lorsque nous avons étudié le Livre blanc, méthode qui s'est révélée très efficace, à mon avis. Nous en avons terminé l'étude dans un délai très court. Cela vous convient-il?

Le président: Oui, je le croirais. Cela nous facilitera la tâche et nous épargnera toute une série de recherches inutiles dans le texte du projet de loi.

M. Lewis: Peut-être avez-vous déjà discuté de la possibilité de conserver la subdivision en six parties qui figure déjà dans le bill C-57. Nous étudierons la Loi portant création de l'Association canadienne des paiements sous ses trois rubriques principales: Participation, Réserves, et Créances privilégiées.

Le sénateur Molson: Où pouvons-nous trouver cela?

M. Lewis: Le texte débute à la page 361 du Bill C-57. Quant au résumé, il commence par la question des mécanismes

[Text]

with the lending facilities of the central bank, the cash reserves and clearing balances.

You will remember that in the recommendations of the White Paper the Canadian Payments Association was to be incorporated as a new legal entity and all of the banks and institutions which accept deposits payable by order, would have to be members, and all such members would have to maintain cash reserves at the Bank of Canada. Those who did not clear cheques through deposits payable by order could become members provided they also put up similar reserves. This applied to trust companies similarly. However, it was possible, under the recommendations of the White Paper, for such institutions which did not receive deposits payable by order to become non-members and clear their cheques through, say, full members—that is, clear them, most probably, through chartered banks. However, the new legislation has changed this considerably and all chartered banks would become members of the Canadian Payments Association.

Other institutions which accept chequable deposits may join the CPA, if they wish, and provided they are able to meet the requirements of the Act. To ensure financial stability, every CPA member, other than the Bank of Canada, either belonging to the Canada Deposit Insurance Corporation, CDIC, as its deposits insured are guaranteed under a provincial enactment which also provides for the inspection of financial institutions; or belonging to a Canadian Co-operative Credit Society Limited and has been granted a certificate, et cetera, may be a member of this association.

When we come to the keeping of reserves with the Bank of Canada, that is not necessary for near-banks. They will become members of the Canadian Payments Association. That is, the trust companies would become members of the Canadian Payments Association for the clearing of cheques. However, the legislation and the summary that was issued with the legislation indicates that the amount of clearing balances to be maintained by members with that association is to be determined by bylaw. I think the newspapers have misinterpreted this; it does not say that they must maintain a chequing balance or a clearing balance with the Canadian Payments Association.

We do not know what the regulations are. They have not been issued. We do not know what the bylaws are, because they have not been issued. So it is not possible really to give a firm opinion on that subject, which is a most important matter.

The Chairman: Except that up until now the near-banks—which will include caisses populaires and credit unions as well as trust companies—clear through a member of the clearing house, through a bank, and they have to make their own arrangements for clearing balances through that bank. I cannot conceive it as possible that a person could be a member of the clearing house or the Canadian Payments Association

[Traduction]

de compensation des chèques. On y traite du Service de prêts de la Banque centrale, des réserves en espèces et des soldes non compensés.

Vous vous souviendrez que le Livre blanc recommandant, entre autres, que l'Association canadienne des paiements soit constituée en une nouvelle personne civile et que toutes les banques et établissements financiers qui acceptent des dépôts payables sur ordre en deviennent membres et constituent des réserves en espèces à la Banque du Canada. Ceux qui n'y compenseraient pas leurs chèques par des dépôts payables sur ordre pourraient également y adhérer pourvu qu'ils acceptent de constituer des réserves similaires. Ces dispositions s'appliquaient également aux compagnies de fiducies. Toutefois, aux termes des recommandations du Livre blanc, les établissements qui n'acceptent pas de dépôts transférables sur ordre pouvaient tout en n'étant pas membres de l'ACP, compenser leurs chèques, disons, par l'intermédiaire des établissements bancaires membres de plein droit, c'est-à-dire fort probablement par l'intermédiaire des banques à charte. Toutefois, comme le nouveau projet de loi est beaucoup plus exigeant, toutes les banques à charte seront tenues, s'il est adopté, de devenir membres de l'Association canadienne des paiements.

Les autres établissements qui acceptent les dépôts transférables par chèques pourront y adhérer, s'ils le désirent et pourvu qu'ils se conforment aux exigences de la loi. Afin de garantir la stabilité financière de la structure bancaire, tous les membres de l'Association canadienne des paiements, à l'exception de la Banque du Canada, sont tenus soit d'appartenir à la Société d'assurance-dépôts du Canada et de faire assurer leurs dépôts par une commission créée en vertu d'une loi provinciale qui prévoit également l'inspection de ces établissements financiers, soit d'être membres et de détenir un certificat de la *Canadian Co-operative Credit Society Limited*.

Quant à la constitution des réserves auprès de la Banque du Canada, elle n'est pas exigée des quasi-banques. Ces dernières deviendront membres de l'Association canadienne des paiements. En d'autres termes, les compagnies de fiducies pourront adhérer à l'ACP pour la compensation de leurs chèques. Toutefois, le projet de loi et le résumé qui l'accompagne mentionnent que le montant des soldes non compensés susceptibles d'être retenus par les membres de l'Association devrait être définis par règlement. Selon moi, les journaux ont mal interprété cet aspect du problème car il n'est nullement question que ces établissements soient tenus de constituer des soldes en chèques ou de soldes non compensés auprès de l'Association canadienne des paiements.

Nous ne connaissons donc pas les règlements car ils n'ont pas été émis. Il en est de même pour les règles. Il n'est donc pas possible de donner un avis ferme à ce sujet, qui est extrêmement important.

Le président: Jusqu'à présent, les quasi-banques, qui comprendront désormais les caisses populaires et les coopératives de crédit ainsi que les compagnies de fiducie, faisaient compenser leurs effets par l'intermédiaire d'un membre de la Chambre de compensation, une banque, et elles devaient conclure avec cette banque des accords concernant les soldes non compensés. Je ne peux pas concevoir qu'une personne puisse

[Text]

without putting up a clearing balance. It is just impossible to figure that out, because the thing could be wrecked in no time, if there were a couple of large cheques that went some distance through clearing and were drawn from bank to bank and ultimately were turned back or stopped. So I think it is a necessity. Our recommendation was that if any near-banks did not wish to become members of the Canadian Payments Association, they could clear through a member which would be a bank, as they did before. But they would have to make their own deal with the bank which was going to clear for them. That was our recommendation.

It is just nonsense to think that a near-bank could clear through the clearing facilities without providing that assurance of clearing balances. We spent some time in our report on that.

Senator Walker: Is there not anything on that in the new Bank Act?

The Chairman: Just the regulations.

Mr. Lewis: It would be by bylaw. The members themselves will pass the bylaws of the association and presumably these would include regulations for, let us say, the clearing of cheques. As to the Canadian Payments Association Act, in the way it is presented in this draft bill, it does not say that the members will or are required to establish clearing balances or what the clearing balances will be, if any. It is quite possible that members will clear directly with the Bank of Canada. Therefore, it will be up to the Bank of Canada more or less to establish what the limits will be for each such member. The Bank of Canada could not have any problem with the larger Canadian banks, but I am sure it would look very carefully at the nature of each applicant and the size of its chequing facilities and the volatility, that is, the fluctuation in its chequing requirements.

For instance, a savings bank or a trust company or a caisse populaire, dealing in very small amounts of savings deposits and small cheques, would have a fairly even and predictable level of clearing requirements. Whereas another, perhaps a new near-bank, or a new foreign bank subsidiary which deals with or proposes to deal with a minimum of \$1 million cheques or \$1 million term deposits, larger amounts, would have to establish its credit line and quite probably would elect to clear its cheques through a larger member bank. In other words, the Canadian chartered bank would make its own deal with that particular institution and it would be a question of that Canadian chartered bank knowing its customers.

Senator Walker: The bylaws have to be approved by the Governor in Council, so they cannot make it too tough or too difficult.

The Chairman: I would think that the problem of voting in the Canadian Payments Association would become important. Therefore we would be interested in what the bylaws say. You would not want a situation where the near-banks are on a number basis only and could outvote the chartered bank.

[Traduction]

faire partie de la Chambre de compensation ou de l'association canadienne des paiements sans avoir de soldes non compensés. C'est impossible, car les affaires s'effondreraient en un rien de temps par exemple si deux gros chèques commençaient à être compensés puis passaient d'une banque à l'autre avant d'être finalement renvoyés ou arrêtés. Je pense donc que c'est indispensable. Notre recommandation a été suivante: toute quasi-banque qui ne désire pas faire partie de l'Association canadienne des paiements doit pouvoir, comme auparavant, faire compenser ses effets par l'intermédiaire d'un membre qui serait une banque. Mais elle devrait conclure des accords avec la banque chargée d'effectuer les opérations pour elle. Voilà quelle était notre recommandation.

Il est insensé de penser qu'une quasi-banque puisse passer par le système de compensation sans avoir de soldes non compensés. Nous avons consacré une partie de notre rapport à cette question.

Le sénateur Walker: N'y a-t-il rien à ce sujet dans la nouvelle loi sur les banques?

Le président: Seulement des règlements.

M. Lewis: Ce serait par règlement. Les membres eux-mêmes adopteront les règlements de l'association et ceux-ci comprendraient probablement des règles sur le virement des chèques. Quant à la Loi sur l'Association canadienne des paiements, de la façon dont elle est présentée dans ce projet de loi, elle ne dit pas que les membres détermineront ou doivent déterminer, le cas échéant, le montant des soldes non compensés. Il est tout à fait possible que les membres s'adressent directement à la Banque du Canada. Par conséquent, il incomberait dans une certaine mesure à celle-ci d'établir les limites pour chacun des membres. La Banque du Canada n'aurait aucun problème avec les grosses banques canadiennes, mais je suis sûr qu'elle regarderait de très près chaque demande ainsi que le volume des effets et leurs variations, c'est-à-dire les fluctuations des besoins en virements.

Par exemple, dans le cas d'une banque d'épargne, d'une compagnie de fiducie ou d'une caisse populaire, qui traite de très petits dépôts ou de très petits chèques, le volume des effets à compenser est relativement régulier et prévisible. Par contre, peut-être dans le cas d'une nouvelle quasi-banque, ou d'une nouvelle filiale d'une banque étrangère qui reçoit des chèques ou des dépôts à terme pour au moins un million de dollars, de gros montants, devrait établir sa ligne de crédit et faire fort probablement compenser ses effets par l'intermédiaire d'une grosse banque. En d'autres termes, la banque canadienne à charte conclurait elle-même des accords avec l'établissement en question et il s'agirait pour elle de connaître ses clients.

Le sénateur Walker: Les règlements doivent être approuvés par le gouverneur en Conseil pour qu'ils ne soient pas trop stricts ou trop difficiles.

Le président: J'imagine que le problème du vote à l'Association canadienne des paiements deviendrait important. C'est pourquoi nous nous intéressons à ce que disent les règlements. Vous ne voudriez pas d'une situation où le nombre de quasi-banques l'emporterait sur celui des banques à charte.

[Text]

Senator Walker: I am saying that the bylaw has to be approved by the Governor in Council, anyhow.

The Chairman: Yes. One would assume that he would exercise some restraint on that.

Senator Walker: He would not make it too hard to get into the club.

The Chairman: I would expect that the Inspector General of banks might be brought into that, too.

Senator Connolly (Ottawa West): Do you mind, Mr. Chairman, if I ask you a question just on the point you are raising? Are you speaking particularly to the question of, under the bylaws chartered banks having the right to approve those bylaws and, as you said, you would not want to see a lot of the near-banks or small banks outvote the more responsible ones.

The Chairman: That is right.

Senator Connolly (Ottawa West): Are you thinking particularly of having some kind of qualifications for the members of the Canadian Payments Association to express themselves and their weight?

The Chairman: That is right, the weight.

Senator Connolly (Ottawa West): Very well. Mr. Chairman, can I ask another question? Perhaps you have already covered this point. I have been looking at this Canadian Payments Association Act, which is Part IV of this bill, on page 361. I am a little confused, but as I say perhaps you have already covered it. Part II amends the Quebec Savings Bank Act and Part III amends the Bank of Canada Act. Part IV on page 361 is the Canadian Payments Association Act and it starts in with clause 50 and the interpretation section and so on.

Now, I do not remember ever seeing—perhaps other members of the committee do—an act of this kind, enacted within another act, or a bill of this kind proposed within another bill. This is going to be part of the Bank Act. It is going to be Part IV of the Bank Act, yet it is called—

The Chairman: It is going to be a separate act.

Senator Connolly (Ottawa West): Well, there is some confusion in my mind about it. I do not know. Perhaps you have already resolved it.

Mr. Lewis: Mr. Chairman, perhaps I should have dealt with this earlier. I think I have a slide which will cover it. The bill itself, Bill C-57 is not the Bank Act, it is the Banks and Banking Law Revision Act, 1978. Then, within that, there is Part I as the Bank Act, then Part II as the Quebec Savings Banks Act, and so on. So the bill is really three, four or five different acts within Parts of the act.

Senator Connolly (Ottawa West): Except that insofar as the Bank Act is concerned, as I look at it it seems to me that you are re-enacting a bank act here. In the case of the Quebec

[Traduction]

Le sénateur Walker: Je dis que de toutes manières le règlement doit être approuvé par le gouverneur en Conseil.

Le président: On présume qu'il y mettrait certaines restrictions.

Le sénateur Walker: Il n'imposerait pas de conditions trop dures pour être admis dans le club.

Le président: J'imagine que l'inspecteur général des banques a aussi son mot à dire.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Monsieur le président, puis-je poser une question sur le sujet que vous avez soulevé? Parlez-vous notamment du cas où, aux termes des règlements, les banques à charte ayant le droit de les approuver, comme vous l'avez dit, vous ne voudriez pas que le nombre des quasi-banques ou des petites quasi-banques l'emportent sur celui des banques responsables.

Le président: C'est exact.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Songez-vous notamment à exiger certaines conditions pour que les membres de l'Association canadienne des paiements puissent s'exprimer et faire poids?

Le président: C'est cela, faire poids.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Très bien. Monsieur le président, puis-je vous posez une autre question? Vous avez peut-être déjà traité le sujet. J'ai examiné la Loi sur l'Association canadienne des paiements qui constitue la partie VI du présent projet de loi, à la page 361. Je suis quelque peu perplexe, mais vous avez peut-être déjà absorbé la question. La partie II modifie la Loi sur les Banques d'épargne de Québec et la partie III la Loi sur la Banque du Canada. La partie IV, page 361, constitue la Loi sur l'Association canadienne des paiements. Elle commence par l'article d'interprétation et ainsi de suite.

Je ne me rappelle pas avoir déjà vu, contrairement peut-être à d'autres membres du Comité, une loi de ce genre adoptée dans le cadre d'une autre loi, ou un projet de loi de ce genre proposé dans le cadre d'un autre projet de loi. Cela va faire partie de la Loi sur les Banques et en constituera la partie IV. Pourtant on l'appelle...

Le président: Cela va être une loi distincte.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Ce n'est pas très clair dans mon esprit. Je ne sais pas. Vous avez peut-être déjà réglé la question.

M. Lewis: Monsieur le président, j'aurais peut-être dû en parler plus tôt. Je pense avoir une diapositive à ce sujet. Le projet de loi lui-même, le bill C-57, n'est pas la Loi sur les banques. C'est la Loi de 1978 remaniant la législation bancaire. Dans le cadre de cette loi, il y a la Partie I pour la Loi sur les banques, la Partie II pour la Loi sur les banques d'épargne de Québec et ainsi de suite. Donc, comme vous le voyez peut-être, le bill est composé de 3, 4 ou 5 différentes lois dans le cadre de la Loi principale.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Sauf que dans le cas de la Loi sur les banques, il me semble que vous êtes en train de ré-adopter une autre loi. Quant à la Loi sur les banques

[Text]

Savings Banks Act and the Bank of Canada Act, you are amending existing legislation. Then I get lost when you come to Part IV because it starts with clause 49.

Mr. Lewis: In answering that question or trying to answer it, I must first of all go on record that I am not a lawyer and cannot give a legal opinion. We found this type of legislation recently in connection with other bills. This has been explained in the summary. In the case of the Bank Act, the old Bank Act is repealed and a new one is enacted, because there are so many amendments. It probably would be impractical to bring in separately all these many amendments to deal with the CBCA, the Canadian Business Corporations Act. However, the summary also explains that in the case of the Quebec Savings Banks Act it has only made amendments because it is presently studying the sort of umbrella or new legislation to do with savings banks in general—which I suppose would involve a new look at this type of institution in Canada. So they are not trying to rewrite that act altogether for Bill C-57.

The Chairman: If you look at section 51, on page 363, under "Canadian Payments Association," you will find that it says:

A corporation is hereby established to be called the Canadian Payments Association.

Apparently the contemplation is that "a corporation is hereby established"—that is, established by virtue of this bill, and not necessarily by virtue of the Bank Act, which is one of the parts in the appendix. I think they are building themselves into some trouble with this method of partitioning the different bills and having a Bank Act which is part of this bill; having amendments to the Bank of Canada Act—that is a separate act; and having the Quebec Savings Banks Act, and maintaining that act when there is only one bank that is now subject to it. At one time there were two, and that is why they still call it "banks".

Certainly they are creating unnecessary complications. We approached it, in our report, on the basis that there would be a separate piece of legislation incorporating the Canadian Payments Association. I cannot see any explanation as to why that was not done.

Senator Lafond: The modern process of omnibus.

Senator Connolly (Ottawa West): Part IV is the act to establish the Canadian Payments Association. That begins with clause 49. Where is clause 48?

The Chairman: It is in the previous one.

Senator Cook: It is in the Bank of Canada Act.

Senator Connolly (Ottawa West): There may be a very good explanation for this, but there does not appear to be one.

Mr. Lewis: When they call them clauses, they refer to the omnibus bill, C-57, which is the Banks and Banking Law Revision Act, 1978. It goes right through all the various other pieces of legislation. One has to look at it in that light.

[Traduction]

d'épargne de Québec et la Loi sur les banques, vous modifiez la législation actuelle. Ensuite, je me perds lorsqu'on arrive à la partie IV, parce qu'elle commence par l'article 49.

M. Lewis: En répondant à cette question, ou en essayant d'y répondre, je dois tout d'abord dire pour le compte rendu que je ne suis pas avocat et que je ne peux donner un avis juridique. Nous avons trouvé récemment ce type de dispositions dans d'autres projets de loi. C'est expliqué dans le résumé. Dans le cas de la Loi sur les banques, l'ancienne loi sur les banques est révoquée et la nouvelle entre en vigueur, car les amendements sont si nombreux qu'il serait impossible d'harmoniser ces 400 amendements divers avec la Loi sur les corporations commerciales canadiennes. Cependant, le résumé explique également que dans le cas de la Loi sur les banques d'épargne de Québec, on a seulement procédé à des amendements car on étudie actuellement une nouvelle loi qui couvrira les banques d'épargne en général—ce qui, je suppose, nécessitera que l'on considère au Canada ce type d'institution sous une nouvelle perspective. On n'a donc pas voulu refaire entièrement cette loi dans le Bill C-57.

Le président: Si vous regardez l'article 51 à la page 363, sous la rubrique «L'association canadienne des paiements», on trouve ceci:

Est constituée une corporation appelée l'Association canadienne des paiements.

Dans la version anglaise, l'utilisation de «hereby» semble indiquer que l'association a été créée en vertu de ce bill et non pas nécessairement en vertu de la Loi sur les banques, qui figure en appendice. Il me semble qu'on s'achemine vers des problèmes avec cette méthode qui consiste à séparer les différents bills, à intégrer la Loi sur les banques au présent bill, à apporter des modifications à la Loi sur la Banque du Canada, qui est une loi distincte, et à maintenir la Loi sur les banques d'épargne du Québec, alors que cette loi ne concerne plus qu'une seule banque. Il fut un temps où elle en concernait deux, c'est pourquoi le mot «banques» est toujours au pluriel.

On crée manifestement des complications inutiles. Dans notre rapport, nous avons supposé qu'il y aurait une loi distincte pour créer l'Association canadienne des paiements. Je ne vois pas pourquoi on n'a pas procédé ainsi.

Le sénateur Lafond: C'est la formule moderne des lois d'ensemble.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): La Partie IV est la loi portant création de l'Association canadienne des paiements. Elle commence à l'article 49. Où se trouve l'article 48?

Le président: Il se trouve dans la loi précédente.

Le sénateur Cook: Dans la Loi sur la Banque du Canada.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Il pourrait y avoir une bonne explication à cela, mais il ne semble pas y en avoir.

M. Lewis: Lorsqu'ils parlent d'articles de projets de loi, il s'agit en réalité d'articles du bill C-57, c'est-à-dire la Loi de 1978 remaniant la législation bancaire. Ce projet de loi englobe toutes les autres mesures législatives. Il faut le considérer dans cette optique.

[Text]

Senator Connolly (Ottawa West): I can understand that it is desirable to have all of the banking legislation in one bill so that one can study it in one fell swoop, instead of having two bills to go through the two houses in the various stages.

The Chairman: That may strike you that way, Senator Connolly, but if I have to pore over a bill of this size to try to find some provision about the Canadian Payments Association, where will I find the bylaws and regulations? I would still have to look somewhere else for those. I find problems in hunting through this mass of so-called bills or parts of legislation. It would have been simpler, it seems to me, to have the Canadian Payments Association as a separate act.

Senator Connolly (Ottawa West): I agree with you, Mr. Chairman. I can understand the authorities saying "Let us put it all together in one bill", but I do not think it is that clear. Certainly we shall have to get an explanation as to why it begins with clause 49 and not with clause 1.

The Chairman: I think the answer is that clause 48 must be the last clause in part III.

Mr. Luc P. Charest, C.A., Adviser to the Committee: Yes, it is. It is on page 359.

Mr. Lewis: Mr. Chairman, another small aspect of it might be mentioned en passant. The first clause, which is clause 84(1) on page 378, refers to "An Act to incorporate the Canadian Bankers' Association". In effect, the Canadian Bankers' Association Act was the predecessor of the Canadian Payments Association Act. The Canadian Bankers' Association is a very important body. From the point of view of day-to-day operations, they are responsible for and have the authority under law for the clearing of cheques across Canada. Therefore, it is obviously necessary to have a completely new act to replace that particular power.

Senator Cook: I am sorry for anyone who is trying to practice law today. The title says:

An Act to revise the Bank Act, to amend the Quebec Savings Banks Act and the Bank of Canada Act, to establish the Canadian Payments Association and to amend other Acts in consequence thereof.

How would anyone know from the title that this bill, in part V, amends an act to incorporate the Canadian Bankers' Association, amends the Bills of Exchange Act, amends the Foreign Insurance Companies Act, amends the Canadian British Insurance Companies Act? How would you know?

The Chairman: Bill C-57 has a variety of things in it. In some instances it makes provision for the incorporation of a Canadian Payments Association. It spells out some terms and conditions, but I do not read that as meaning that the provisions there are the only provisions that will appear in that bill. This is a case of creating a new entity. There are several other parts, such as part III, which amends the Bank of Canada Act.

[Traduction]

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Je puis comprendre qu'il soit souhaitable d'inclure dans un seul projet de loi toutes les mesures législatives sur la banque, de façon à pouvoir les étudier d'un seul coup plutôt que de faire franchir à deux projets de loi les diverses étapes devant les deux Chambres.

Le président: Cela peut vous paraître ainsi, Sénateur Connolly, mais si vous devez passer des heures sur un projet de loi de cette envergure à essayer de trouver une disposition visant l'Association canadienne des paiements, où trouverez-vous les arrêtés et les règlements? Il faudrait chercher ailleurs. Parcourir cette masse de projets de loi ou de parties de lois pose à mon avis des problèmes. Il aurait été plus simple, il me semble, d'avoir une loi distincte pour l'Association canadienne des paiements.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Je suis d'accord avec vous, monsieur le président. Je puis comprendre que les autorités disent: «Rassemblons le tout en un seul projet de loi», mais je ne pense pas que le résultat soit aussi clair. Il est évident que nous devons obtenir une explication quant à la raison pour laquelle on commence avec l'article 49 et non avec l'article 1.

Le président: Je pense que c'est parce que l'article 48 est le dernier de la partie III.

M. Luc P. Charest, conseiller du Comité: C'est cela. C'est à la page 359.

M. Lewis: Monsieur le président, permettez-moi de mentionner, en passant, un autre aspect mineur. Le premier article, c'est-à-dire le paragraphe 84(1), page 378, renvoie à l'Acte constituant en corporation l'Association des banquiers canadiens. En fait, cet acte est le prédécesseur de la Loi sur l'Association canadienne des paiements, laquelle association est un organisme très important. Du point de vue des activités quotidiennes, elle est, aux termes de la loi, chargée de la compensation des chèques de par le Canada entier. Par conséquent, il est évidemment nécessaire d'avoir une loi complètement nouvelle pour remplacer ce pouvoir particulier.

Le sénateur Cook: Je sympathise avec quiconque qui essaie de pratiquer le droit aujourd'hui. Voici le titre:

Loi remaniant la Loi sur les banques, modifiant la Loi sur les banques d'épargne de Québec et la Loi sur la Banque du Canada, instituant l'Association canadienne des paiements et apportant à certaines autres lois des modifications corrélatives.

Comment savoir, en lisant ce titre, que le projet de loi, dans la Partie V, modifie une loi instituant l'Association canadienne des banquiers, modifie la Loi sur les lettres de change, modifie la Loi sur les compagnies d'assurance étrangères, modifie la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques? Comment peut-on le savoir?

Le président: Le bill C-57 contient beaucoup de choses. Dans certains cas, il prévoit l'institution de l'Association canadienne des paiements. Il définit certaines modalités mais, selon moi, cela ne signifie pas que les dispositions sont les seules qui paraîtront dans ce bill. Il s'agit de créer un nouvel organisme. Le projet de loi comprend plusieurs autres parties, telles que la partie III modifiant la Loi sur la Banque du Canada. C'est une

[Text]

That is an existing act. They are putting in amendments as part of this overall omnibus bill.

Senator Cook: It amends the Income Tax Act.

The Chairman: Yes. We have spoken out against this procedure time after time, because if we are dealing with income tax, where do we look for the provisions? We look at the Income Tax Act. If we are dealing with the governor of a bank, we look at the Bank Act. I am surprised they have not brought all the trust company acts into his bill.

Senator Cook: Coming from a province where the firms are small, where there are only one or two law practices, and they do not have all the services available to them, lawyers would be lost with this sort of thing.

The Chairman: If I were looking at this bill, I would come first to the new Bank Act. I would then keep reading through, and the pages would keep piling up until I got to perhaps page 304 or 305. I would then move through parts I, II and III, I would then get to part IV, and I come to section 49 or 50, which is the beginning of that bill. All I can say is, apparently there are many ways of creating a maze—and I am not talking about the kind of thing you grow.

Senator McIlraith: Mr. Chairman, look at page 41 of the bill and at clause 49; look at the print carefully, and then turn to page 361.

The Chairman: Wait until I get page 41. I do not turn as fast as you do. Yes?

Senator McIlraith: Look at clause 49. Then turn to page 361 and look at clause 49. It will be noted that the type face is identical, and there is no way of knowing, when either one is presented to you, which is clause 49 of the bill. There is no way that that can be readily determined.

The Chairman: Well, I suppose the way you would have to define it would be as Bill C-57, Part I or Part IV.

Senator Cook: Clause 49 happens to be in Part II.

Senator Connolly (Ottawa West): The second clause 49 mentioned by Senator McIlraith is in Part IV; but the funny part of it is that clause 48 is in Part III, and deals with the Bank of Canada Act and the amendments to it.

Senator McIlraith: Which clause 48?

Senator Connolly (Ottawa West): Clause 48 in Part III.

The Chairman: There is a clause 48 in Part I.

Senator Connolly (Ottawa West): Perhaps we are wasting our time here. Perhaps we will have to have one of the lawyers responsible for the drafting of this bill come over and say what they were trying to do.

Senator McIlraith: Well, if you look at Part I of the bill you will find, on the very first page, which I do not think is numbered, inside the cover of the bill, two clauses numbered 2, which are both in the same type face. They are also each in

[Traduction]

loi qui existe déjà. On y apporte des modifications dans le cadre de ce projet de loi d'ensemble.

Le sénateur Cook: Il modifie la Loi de l'impôt sur le revenu.

Le président: Oui. Nous avons maintes et maintes fois exprimé notre désaccord quant à cette façon de procéder, mais lorsque nous traitons d'impôt sur le revenu, où doit-on chercher les dispositions? Dans la Loi de l'impôt sur le revenu. Si nous parlons de l'administration d'une banque, nous consultons la Loi sur les banques. Cela ne m'aurait pas étonné d'avoir également trouvé dans ce bill toutes les lois sur les compagnies fiduciaires.

Le sénateur Cook: Puisque je viens d'une province où les entreprises sont petites et où l'on compte seulement une ou deux études qui n'ont pas accès à tous les services, je peux dire que les avocats seraient confus devant ce bill.

Le président: Si je lisais ce projet de loi, je tomberais d'abord sur la nouvelle Loi sur les banques. Je poursuivrais ma lecture en parcourant des pages et des pages jusqu'à ce que j'arrive, disons, aux pages 304 ou 305. Puis je lirais les parties I, II et III. J'arriverais alors à la partie IV, puis à l'article 49 ou 50 qui est le début de ce bill. Tout ce que je peux dire, c'est qu'il y a semble-t-il plus d'une façon de confondre les gens.

Le sénateur McIlraith: Monsieur le président, jetez un coup d'œil à la page 41 du bill, à l'article 49; lisez le libellé attentivement, puis tournez à la page 361.

Le président: Attendez un peu que je trouve l'article 41. Je ne tourne pas les pages aussi rapidement que vous. Oui?

Le sénateur McIlraith: Examinez l'article 49 à la page 361. Vous remarquerez que les caractères sont identiques et que, par conséquent, il est impossible de déterminer lequel est l'article 49 du projet de loi.

Le président: Je suppose qu'une façon de le définir serait: bill C-57, partie I ou partie IV.

Le sénateur Cook: Mais enfin l'article 49 se trouve dans la partie II.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Le second article 49 auquel le sénateur McIlraith fait allusion se trouve à la partie IV, mais ce qui est étrange, c'est que l'article 48 qui se trouve dans la partie III a trait à la Loi sur la Banque du Canada et aux modifications y afférant.

Le sénateur McIlraith: Quel article 48?

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): L'article 48 de la partie III.

Le président: Il y a également un article 48 dans la partie I.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Nous perdons peut-être notre temps. Nous devrions demander à un des juristes chargés de la rédaction de ce projet de loi de venir nous expliquer ce qu'ils essayaient de faire.

Le sénateur McIlraith: Eh bien, si vous regardez la partie I du projet de loi, à la toute première page qui n'est pas numérotée et qui se trouve au verso de la couverture, vous remarquerez deux articles portant le numéro deux dans le

[Text]

Part I of the bill. We have "Part I, the Bank Act," then the short title, then the words again, "Part I," and then the words, "Interpretation and Application." Both of these are different, but each is Part I of the bill.

Mr. Lewis: That is right. Mr. Chairman, I think some of this confusion, or possibility of confusion, will disappear, if ever these acts are passed, or the omnibus bill, Bill C-57, is passed. Then presumably they will all be under separate covers and will be separate, printed documents. These clauses would not then appear at all.

Senator Cook: How do you know they would not?

The Chairman: John, let me put this situation. Part IV starts with clause 50. Is that right?

Mr. Lewis: Yes, sir.

The Chairman: When you incorporate the association, is it going to start off with clause 1?

Mr. Lewis: I think the time is coming for the advisers to confer with the drafters of the legislation. I was on the telephone with one of them this morning, and I think they are going to have as much difficulty in writing the regulations as they have had in writing this legislation. The main reason that we have received over the last six months for the delay in the banking legislation has been the time it has taken for the drafters of the bill to review it with, or get it back from, the Department of Justice, and when you look at this bill you realize what a monumental task it is. Whether it was necessary or not, I do not know, but I think this has caused, and is causing, a large amount of the delay in getting this legislation before the house.

The Chairman: Well, you know, in the field of insurance you have the British and Canadian Insurance Act, and the Foreign Insurance Companies Act. These are separate acts and they stand on their own feet.

Senator Cook: There is a separate act, I suppose, for life insurance companies, as well as fire insurance companies.

The Chairman: The fire insurance companies are separate.

Senator Cook: I feel, Mr. Chairman, that it is bad enough for big firms in big centres, but this is brutal for small firms in small centres.

The Chairman: For the moment, we should give up on the idea of trying to fathom the intricacies of the set-up here and try to deal with some of the new provisions. We should deal first of all with the extent to which they have adopted our recommendations, either in whole or in part, and then the differences. That would give us an over-all appreciation of the bill, and then we can get the draftsmen before us to explain the whys and wherefores of it. I can imagine what will happen over in the Commons when they get this document.

[Traduction]

même caractère d'imprimerie. Ils figurent également tous deux à la Partie I du projet de loi. On peut voir «Partie I, Loi sur les banques», le titre abrégé et encore «Partie I» et «Interprétation et application». Il s'agit de deux parties différentes, mais elles sont toutes deux intitulées partie I du projet de loi.

M. Lewis: C'est exact. Monsieur le président, je pense que ce problème ou que cette possibilité de problème sera écarté lors de l'adoption de ces projets de loi ou de la loi d'ensemble C-57, car les différentes parties seront alors, je présume, imprimées séparément. Ces articles n'y figureront pas du tout.

Le sénateur Cook: Comment pouvez-vous prévoir?

Le président: John, laissez-moi vous expliquer la situation. La partie IV commence à la page 50 n'est-ce pas?

M. Lewis: Oui, monsieur.

Le président: Lorsque vous constituez une association, commencez-vous par l'article 1?

M. Lewis: Je pense que le moment est venu pour les conseillers de rencontrer les rédacteurs de cette mesure législative. J'ai communiqué ce matin par téléphone avec l'un d'eux et je pense qu'ils auront autant de difficultés à rédiger le règlement qu'ils en ont eues à rédiger cette loi. La principale raison qu'on a donnée ces six derniers mois pour expliquer le retard de la Loi sur les banques est le temps que les rédacteurs ont dû consacrer à passer le projet de loi en revue avec le ministre de la Justice et les délais administratifs courants; un simple coup d'œil suffit pour comprendre l'énormité de ce travail. Que ce travail ait été nécessaire ou non, je l'ignore, mais je pense que c'était et que c'est toujours la raison pour laquelle nous avons tant tardé à déposer ce projet de loi à la Chambre.

Le président: Eh bien, comme vous le savez, dans le domaine de l'assurance nous avons la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques ainsi que la Loi sur les compagnies d'assurance étrangères. Il s'agit de lois séparées et distinctes.

Le sénateur Cook: On a rédigé une loi distincte, je suppose, pour les compagnies d'assurance sur la vie de même que pour les compagnies d'assurance contre les incendies.

Le président: Les compagnies d'assurance contre les incendies font l'objet d'une loi distincte.

Le sénateur Cook: Eh bien, j'estime, monsieur le président, que cela n'est pas très bon pour les grosses compagnies dans les grands centres, mais que cela est très dur pour les petites compagnies dans les centres de moindre importance.

Le président: Pour l'instant, nous devrions cesser d'essayer d'approfondir les dédales des nuances et discuter certaines des nouvelles dispositions. Nous devrions discuter d'abord pour savoir dans quelle mesure on a adopté nos recommandations, soit en entier, soit en partie, et voir ensuite les divergences. Cela nous permettrait d'avoir une vue d'ensemble du projet de loi et nous pourrions ensuite demander aux rédacteurs de venir témoigner devant notre Comité pour nous expliquer pourquoi on a accepté ou refusé ceci ou cela. J'imagine ce qui va se

[Text]

Senator Cook: This is the sort of thing they did with the Bankruptcy Act. They changed all the names and all the titles. They did the same thing also with the Canadian Shipping Act. They suddenly introduced the idea of Book I, Book II, and so on. There were never any "books" before. They were "parts". There is no virtue or sense or improvement in it.

The Chairman: It is just different.

Senator Molson: I do not want to digress, but under the heading of general confusion the very opening sections of this bill, C-57, threw me for a loop. For instance, you get clause 1, which says:

1. This Act may be cited as the *Banks and Banking Law Revision Act, 1978*.

Then you come to "Part I, the Bank Act." Clause 2 says:

2. The *Bank Act* is repealed and the following substituted therefor:

"An Act respecting banks and banking

Then you have another heading, "Short Title," and then you have another clause 1 which says:

1. This Act may be cited as the *Bank Act*.

So right on the opening page you have two short titles, one that may be cited as the Banks and Banking Law Revision Act, 1978, and the other as the Bank Act. I do not understand it.

The Chairman: This is on the very first page.

Senator Molson: This is the opening gambit.

The Chairman: So this is the short title of C-57, and the short title is, "The Banks and Banking Law Revision Act, 1978." But suppose I am interested in what the Bank Act says, I then go to Part I, and I find that the act provided for there, the Bank Act, is repealed. Then it says:

1. This Act may be cited as the *Bank Act*.

Senator Molson: That is just my point.

Senator Connolly (Ottawa West): Well, if we are going to have an omnibus bill, and then have different acts, that is all right; but we do not know whether the Bank Act, an act respecting banks and banking, which may be cited as The Bank Act, is going to be in the statutes as a separate statute, as it always has been.

The Chairman: It does not say what you have just said.

Senator Connolly (Ottawa West): No, it does not.

Senator McIlraith: What they really mean, if they are going to use this very confusing form is, "This Part of this Act may be cited as the Bank Act"; but they do not say that. They just say, "This Act," and they have already addressed themselves to the subject of what "this Act" means further up the page, giving it a quite different definition.

[Traduction]

passer à la Chambre des communes lorsqu'on va recevoir ce document.

Le sénateur Cook: C'est ce qu'on a fait avec la Loi sur la faillite. On a changé tous les noms et tous les titres. On a fait la même chose avec la Loi sur la marine marchande du Canada. En un rien de temps, on a inséré le Livre I, le Livre II et ainsi de suite; il n'y avait pas de livres avant, on se reportait à des parties. Cela n'améliore en rien la loi.

Le président: C'est tout simplement différent.

Le sénateur Molson: Je ne veux pas ici faire de digression, mais le titre des premiers articles du projet de loi C-57 a semé beaucoup de confusion dans mon esprit, j'en perds mon latin. Par exemple, on a l'article 1, libellé comme suit:

1. La présente loi peut être citée sous le titre: *Loi de 1978 remaniant la législation bancaire*.

On a ensuite la «Partie I, Loi sur les banques». L'article 2 se lit ainsi:

2. La *Loi sur les banques* est abrogée et remplacée par ce qui suit:

«Loi sur les banques et les opérations bancaires».

On a ensuite un autre titre «Titre abrégé,» et un autre article 1 libellé comme suit:

1. La présente loi peut être citée sous le titre: *Loi sur les banques*.

Ainsi, à la toute première page, nous avons deux titres abrégés, dont l'un peut être cité comme étant la Loi de 1978 remaniant la législation bancaire et l'autre comme étant la Loi sur les banques. Je ne comprends pas.

Le président: C'est à la première page.

Le sénateur Molson: C'est le pion d'ouverture.

Le président: Ainsi, c'est là le titre abrégé du bill C-57. «Loi de 1978 remaniant la législation bancaire». Mais à supposer que je veuille savoir ce que contient la Loi sur les banques: je consulte alors la Partie I pour découvrir que la loi prévue à cette partie, la Loi sur les banques, est abrogée. On dit ensuite:

1. La présente loi peut être citée sous le titre: *Loi sur les banques*.

Le sénateur Molson: C'est la question que j'ai soulevée.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Si nous devons adopter un bill omnibus et avoir deux lois différentes, parfait; mais nous ne savons pas si la Loi sur les banques, loi concernant les banques et les opérations bancaires, peut être citée sous le titre: Loi sur les banques, sera insérée dans les statuts à titre de loi distincte, comme cela a toujours été le cas.

Le président: Cela ne dit pas ce que vous venez de dire.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Non, en effet.

Le sénateur McIlraith: Ce qu'ils veulent vraiment dire, avec cette présentation qui prête vraiment à confusion c'est «cette Partie de la présente Loi peut être citée sous le titre: Loi sur les banques»; mais ce n'est pas le cas. Ils disaient simplement «La présente loi», et il est déjà question de la signification de son contenu plus loin, en haut de la page, où la définition donnée est toute autre.

[Text]

The Chairman: That is right.

Senator McIlraith: It is not in a logical form, even if you accept this scheme of setting up or amending legislation.

The Chairman: What do you think of the idea that we should leave the puzzle the way it is at the moment and concentrate on what is new in Part I in the Bank Act, and then possibly what information is available in Part IV, the Canadian Payments Association Act? Those are two important elements that go together. We could see where the differences are as against the white paper—perhaps that is not too important now—and what the differences are as between our recommendations and what is proposed in the Bank Act,—or, I should say, in that Part of the bill which is Part I.

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Are you ready for that?

Mr. Lewis: Yes.

Senator Connolly (Ottawa West): Mr. Lewis started with the Canadian Payments Association Act. I am wondering if there is some special reason for doing that. I do not think it matters to us whether we deal with the Canadian Payments Association Act or with the Bank Act as such.

The Chairman: No, there is no priority.

Mr. Lewis: I think, Mr. Chairman, we can dispose of the section dealing with the Canadian Payments Association Act in short order. There is only one more item, at least as far as this educational session is concerned. Naturally, we are going to come back to it later in the proper study of the bill with the hearing of witnesses.

The priority of claims, in the event of insolvency, is a new feature. It was not in the White Paper. The bill provides that unpaid certified cheques and bank drafts, as well as similar instruments issued by near-banks, are to be paid out of the assets of an insolvent member before any other claim.

Senator Connolly (Ottawa West): Unpaid certified cheques?

Mr. Lewis: And bank drafts. This provision will enhance the acceptability of certified cheques or orders issued by non-bank members, that is, members of the Canadian Payments Association who are non-banks or near-banks or other financial institutions. It will protect the holders of such instruments in the event of insolvency of the member. This is not an addition. There is not duplicate coverage. This provision was not covered in the White Paper. It supplements the insurance protection offered by the Canadian Deposit Insurance Corporation and the Quebec Deposit Insurance Board which is limited to \$20,000. We are really talking of million dollar or two million dollar cheques which are presented for payment and the banks say, "Sorry, but the buck stops here."

The Chairman: The concept of the Canada Deposit Insurance Corporation with that limit of \$20,000 was to guarantee the state of a person's account in a bank up to \$20,000. Now, is this proposal extending that and the Canada Deposit Insur-

[Traduction]

Le président: C'est exact.

Le sénateur McIlraith: Ce n'est pas logique, même si on admet ce schéma de présentation ou de modification de la loi.

Le président: Seriez-vous d'accord pour que nous laissons ce problème pour le moment, afin de nous pencher sur ce qui est nouveau dans la Partie I de la Loi sur les banques, et peut-être ensuite sur les renseignements dont nous disposons à la Partie IV, Loi sur l'Association canadienne des paiements? Ce sont deux importants éléments qui vont de pair. Nous pourrions alors voir des différences par rapport au Livre blanc, ce qui n'est peut-être pas très important pour le moment, mais surtout des différences entre nos recommandations et les propositions que contient la Loi sur les banques. Je devrais plutôt dire que contient la Partie I du projet de loi.

Des voix: D'accord.

Le président: Êtes-vous prêt?

M. Lewis: Oui.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Monsieur Lewis a commencé par la Loi sur l'Association canadienne des paiements. Je me demande s'il l'a fait pour une raison bien précise. J'ai l'impression que nous pourrions aussi bien commencer par là ou par la Loi sur les banques proprement dite.

Le président: En effet, il n'y a pas de priorité.

M. Lewis: Monsieur le président, je pense que nous pouvons passer sur l'article donnant le titre abrégé de la Loi sur l'Association canadienne des paiements. Il n'y a qu'un seul autre élément, du moins pour cette séance d'information. Naturellement, nous y reviendrons plus tard, lors de l'étude effective, quand nous entendrons les témoins.

La question des créances privilégiées en cas d'insolvabilité est un nouvel élément, il ne se trouvait pas au Livre blanc. Le projet de loi stipule que les chèques visés et les traites non encaissés, tout comme d'autres instruments semblables émis par des quasi-banques, doivent être payés à même l'actif du membre insolvable avant toute autre réclamation.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Les chèques visés non encaissés?

M. Lewis: Et les traites bancaires. Cette disposition rendra plus acceptable les chèques visés ou les mandats émis par des membres autres que des banques, c'est-à-dire des membres de l'Association canadienne des paiements qui ne sont pas des banques, ni des quasi-banques, ni des établissements financiers. La loi protégera les détenteurs de ces documents en cas d'insolvabilité du membre. Cela ne constitue pas un ajout et la couverture n'est pas doublée. Cette disposition ne figure pas dans le Livre blanc. Elle complète la protection offerte par la Société d'assurance-dépôt du Canada et la Régie d'assurance-dépôts du Québec, protection qui est limitée à \$20,000. Nous parlons en réalité de chèques de 1 ou 2 millions qui sont remis comme versement et que les banques refusent parce que les fonds sont insuffisants.

Le président: En fixant cette limite de \$20,000, la Société d'assurance-dépôts du Canada garantissait le compte bancaire d'un déposant jusqu'à concurrence de ce montant. Conformément à cette proposition, la garantie offerte par la Loi sur la

[Text]

ance Act will apply to a cheque which is going through a clearing house?

Mr. Lewis: Insurance under the Canada Deposit Insurance Corporation and the Quebec Deposit Insurance Board will apply to smaller cheques, but if a larger cheque, say \$100,000, is not paid on the insolvency of a member, then presumably \$20,000 of it would be paid by the insurance board, and the \$80,000 would be paid by the association through the Canadian Payments Association Act as a first charge against the assets of the insolvent debtor. This is a first charge against the assets in the event of the liquidation of a member, the member who issued the \$100,000 cheque, and \$80,000 of the \$100,000 is a claim against the assets before the ordinary creditors. This, apparently, is subject to the priority of certain other priority payment instruments.

The Chairman: What you are saying, if I understand it correctly, is that the Canada Deposit Insurance Corporation Act, under this provision that you have been referring to, guarantees and pays the first \$20,000 on a cheque that is going through clearing and where payment is stopped. Let us assume the cheque is \$100,000. It is drawn on some bank against somebody's account. There is \$80,000 that is not provided for. What you have been saying is that in relation to that \$80,000, there is, in effect, a guarantee by the Canadian Payments Association.

Mr. Lewis: I am sorry if I implied that; if so I would like to correct it. I meant to infer that the Canadian Payments Association Act provides that the assets of the debtor who has gone bankrupt will be available as a first charge out of which will be paid this \$80,000. One hundred thousand dollars will be presented; they will collect \$20,000 from the insurance board and the other \$80,000 will be paid out of the assets first, subject to any other priority payment instruments, and the remainder will be distributed to pay ordinary creditors.

The Chairman: If the Canadian Payments Association has assets of that defaulting bank, those assets would be a first charge?

Mr. Lewis: Presumably all of the assets, not just the ones that are lodged, if any, with the Canadian Payments Association.

Senator McIlraith: Isn't it really legislating on a point which might properly have been legislated elsewhere than in this part of this bill? It has nothing to do with the Canadian Payments Association really, it has to do with the priority in the case of liquidation attaching to a cheque in certain circumstances.

The Chairman: In the case of insolvency or bankruptcy.

[Traduction]

Société d'assurance-dépôts du Canada couvrira-t-elle un chèque confié à une chambre de compensation?

M. Lewis: La Société d'assurance-dépôts du Canada et la Régie d'assurance-dépôts du Québec assurent les chèques peu élevés, mais s'il était impossible d'encaisser un chèque de \$100,000, par exemple, à cause de l'insolvabilité d'un membre, alors il est probable que la société d'assurance-dépôts verserait \$20,000 et l'association, le solde soit \$80,000, en vertu de la loi sur l'Association canadienne des paiements en tant que créance privilégiée déductible des actifs du débiteur insolvable. Ce premier montant sera prélevé de l'actif en cas de faillite d'un membre. Dans le cas d'un membre qui aurait émis un chèque de \$100,000, le montant de \$80,000 ou de \$100,000 constituerait une réclamation remboursable à même l'actif qui serait satisfaite avant celles des créanciers ordinaires. Cette créance précéderait apparemment, certains autres créances prioritaires.

Le président: Si je comprends bien, vous dites qu'en vertu de cette disposition à laquelle vous faisiez allusion, la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada garantit les \$20,000 premiers dollars d'un chèque confié à une chambre de compensation et pour lequel les fonds sont bloqués. Supposons que le chèque soit de \$100,000. Il est souscrit sur une banque au compte de quelqu'un. Il y a un montant de \$80,000 qui n'a pas été prévu. Ce que vous nous avez dit, c'est qu'en ce qui concerne ce montant de \$80,000, il existe, en effet, une garantie donnée par l'Association canadienne des paiements.

M. Lewis: Je regrette de vous avoir peut-être induit en erreur. Dans ce cas, j'aimerais me reprendre. Je voulais m'assurer que la Loi sur l'Association canadienne des paiements stipule que l'actif du débiteur ayant fait faillite serve à rembourser d'abord les créanciers privilégiés, ce montant de \$80,000 devant être prélevé sur l'actif en question. Cent mille dollars seront présentés; ils recevront \$20,000 de la commission d'assurance et le montant supplémentaire de \$80,000 sera d'abord prélevé sur l'actif, selon les autres créances prioritaires, le reste devant servir à payer les créanciers ordinaires.

Le président: Si l'Association canadienne des paiements possédait des valeurs actives de cette banque qui ne remplit pas ses engagements, ces valeurs seraient-elles considérées comme un privilège de premier rang?

M. Lewis: Il est probable que toutes les valeurs actives seraient ainsi considérées et non pas seulement celles qui ont été confiées, le cas échéant, à l'Association canadienne des paiements.

Le sénateur McIlraith: N'êtes-vous pas, vraiment, en train de légiférer sur un point qui aurait bien pu être légiféré ailleurs que dans cette partie du présent projet de loi? Cela n'a vraiment rien à faire avec l'Association canadienne des paiements; il s'agit plutôt de déterminer sa priorité dans le cas de la liquidation des dettes au moyen d'un chèque dans certaines circonstances.

Le président: Dans le cas d'une faillite ou d'une insolvabilité.

[Text]

Senator McIlraith: Yes, but it is a little difficult to see just why it is in this particular piece of legislation.

Mr. Lewis: The pertinent part is on page 375 of the bill, subclauses 79(1) to 79(6) inclusive.

The Chairman: What part?

Mr. Lewis: It is Part IV, page 375, clause 79. The pertinent part is subclause (2):

shall be paid from the estate of the insolvent member, in priority to any other claim against the estate of the insolvent member, in the following order:

Subclause (3) also applies.

Mr. Lewis: I was quoting from subclause (2). Then subclause (3) mentions the Canada Deposit Insurance Corporation.

Senator Connolly (Ottawa West): What you are determining here are priorities of claims in the event of a bankruptcy or insolvency of a banker or near-banker. Does this disturb the priorities established under the Bankruptcy Act?

Mr. Lewis: I think that, Senator Connolly, would take a further study.

The Chairman: There may not be provision for it in the bill that is before us now in committee. We will have to have a look at it.

Senator Connolly (Ottawa West): If we are changing priorities under the Bankruptcy Act, we may have to amend the Bankruptcy Act.

The Chairman: That is right.

Mr. Lewis: Subclause 79(2) states:

Notwithstanding any other Act of Parliament but subject to subsection (5) . . .

Subclause (6) says:

In subsection (5), "perference" means a preference within the meaning of the Bankruptcy Act or the Winding-up Act.

I think it will take an expert in both acts to study this.

The Chairman: Subclause (2) of clause 79, Part IV, page 375, to give the full description, eliminates any consideration of what priorities the Bankruptcy Act might provide because it says "notwithstanding any other Act," so they are establishing a separate system of priorities. What happens to secured creditors?

Senator McIlraith: They are gone.

Mr. Lewis: What happens if another act such as the Bankruptcy Act would have a provision therein that "notwithstanding any other Act" it takes preference? I am not saying that there is such as section in that act, but from the way the drafters have been stating their case recently, particularly in connection with the competition bill, C-13, we come up against

[Traduction]

Le sénateur McIlraith: Oui, mais il est un peu difficile de déterminer pourquoi c'est mentionné dans ce paragraphe particulier du projet de loi.

M. Lewis: Le paragraphe pertinent se trouve à la page 375 du projet de loi. Il s'agit des paragraphes 79(1) à 79(6) inclusivement.

Le président: Quelle partie est-ce?

M. Lewis: Il s'agit de l'article 79 de la Partie IV qui se trouve à la page 375. La partie pertinente est le paragraphe (2):

doivent être payés à même l'actif du membre insolvable par préférence sur son actif dans l'ordre qui suit:

Le paragraphe (3) s'applique également.

M. Lewis: Je citais un passage du paragraphe (2); puis, le paragraphe (3) mentionne la Société d'assurance-dépôts du Canada.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Ce que vous êtes en train de déterminer ici, c'est l'ordre de priorité des créances, advenant la faillite ou l'insolvabilité d'une banque ou d'un établissement semblable. Cela modifie-t-il l'ordre de priorité établi en vertu de la Loi sur la faillite?

M. Lewis: Je pense, sénateur Connolly, que cette question nécessiterait une étude plus approfondie.

Le président: Le projet de loi que nous étudions actuellement en comité ne contient peut-être pas de dispositions à cette effet. Il faudra que nous examinions ce point.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Si nous changeons l'ordre de priorité en vertu de la Loi sur la faillite, il faudrait que nous modifions cette loi.

Le président: C'est exact.

M. Lewis: Voici ce que dit le paragraphe 79(2):

Nonobstant toute autre loi du Parlement mais sous réserve du paragraphe (5) . . .

Le paragraphe 6 du projet de loi stipule que:

Au paragraphe (5), «préférence» a le sens que donne à cette expression la Loi sur la faillite ou la Loi sur les liquidations.

Je pense qu'il faudra un spécialiste qui connaisse ces deux lois afin d'étudier cette question.

Le président: Plus précisément, le paragraphe 79 (2) de la partie IV a la page 375, supprime toute idée des privilèges énoncés dans la Loi sur les faillites, puisqu'il stipule: «Nonobstant toute autre loi»; il établit donc un régime distinct de privilèges. Qu'advient-il des créanciers garantis?

Le sénateur McIlraith: Il n'en est plus question.

M. Lewis: Qu'arrivera-t-il si une autre loi semblable à celle sur la Faillite stipulait que, nonobstant toute autre loi, de tenir compte de la question de privilège? Je ne dis pas qu'une disposition semblable existe dans cette loi, mais de la façon dont les rédacteurs se sont expliqués récemment, surtout en ce qui concerne le projet de loi sur la concurrence, en l'occurrence

[Text]

this quite regularly. They say that the Combines Investigation Act or the Competition Act will take precedence over the Transportation Act, the Navigation Act, and many acts.

The Chairman: It would be of interest to prepare a list of bills and see whether you end up with a series of provisions saying, "notwithstanding any other act of the Parliament of Canada." It would be awfully interesting to know what is at the end of the road and if in every one there is a priority over any other act of the Parliament, what governs. Is it the date of the enactment?

Senator Austin: Mr. Chairman, it is based on a very solid constitutional precedent. The British North America Act is invested with two large sections which say "notwithstanding" in regard to one another.

The Chairman: If both have that, which one governs?

Senator Austin: We have not yet had to settle the question, but it is one of the interesting anomalies. I would like to point out, just to answer the question, that in Part I there is a Part XI and Part XI provides for liquidation and dissolution of a bank, including provisions referring to insolvency and to payments and so on. You can see it best at page 402. So Part I, which Senator Connolly was referring to, has several Parts and one is Part XI, "Liquidation and Dissolution." I come back to Senator McIlraith's question. I wonder why this item, "Insolvency", referred to as section 79 in the provisions regarding the Canadian Payments Association, is not contained in Part XI of the Bank Act, which is in Part I of this bill?

Mr. Lewis: Perhaps, Mr. Chairman, this little summary might help focus or bring out this particular part, that is, the Bank Act.

The Chairman: Are you dealing with both ends of the Bank Act?

Mr. Lewis: Could we get into the Bank Act very shortly? At what time do you propose to adjourn, Mr. Chairman?

The Chairman: Not later than 4.30. There is another committee coming in here.

Mr. Lewis: This might distill some of our thinking, or at least help us to think about it in preparation for the next meeting. First, Mr. Chairman, may I have your permission to proceed?

The Chairman: It depends on how long or how far you are going.

Mr. Lewis: I would think until 4.30 p.m., with your permission.

Senator Walker: It is almost better to wait and go on then.

[Traduction]

le bill C-13, nous en arrivons très souvent à cette situation. Ils affirment que la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions ou la Loi sur la concurrence auront la préséance sur la Loi nationale sur les transports, sur la Loi sur la marine marchande du Canada et sur bien d'autres lois.

Le président: Il serait intéressant de dresser une liste des projets de loi et de voir si, au bout du compte, vous obtenez une série de dispositions stipulant que: «nonobstant toute autre loi du Parlement canadien.» Il serait très intéressant de connaître le résultat, de savoir si, dans chaque cas, il y a préséance sur les autres lois du parlement et enfin de découvrir quelle est l'autorité. Est-ce la date d'adoption?

Le sénateur Austin: Monsieur le président, cette question est fondée sur un précédent constitutionnel bien établi. La Loi de l'Amérique du nord britannique contient deux importants articles dont le libellé mentionne les termes «sous réserve de l'autre article» qui renvoient à l'un et l'autre articles.

Le président: Dans ce cas, quel article a la préséance?

Le sénateur Austin: Il ne nous appartient pourtant pas de régler cette question, mais il s'agit d'une anomalie intéressante. En guise de réponse, j'aimerais faire remarquer que, dans la partie I, il y a une partie XI qui traite de la liquidation et de la dissolution d'une banque, notamment des dispositions concernant l'insolvabilité et les paiements etc. Vous pourrez mieux vous en rendre compte à la page 402. Par conséquent, la partie I qu'a mentionnée le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest), contient plusieurs parties dont la partie XI: «liquidation et dissolution». Je reviens à la question du sénateur McIlraith. Je me demande pourquoi la rubrique «Insolvabilité» à l'article 79 des dispositions portant sur l'Association canadienne des paiements ne figure-t-elle pas dans la partie XI de la Loi sur les banques, laquelle constitue de fait, la partie I de ce projet de loi.

M. Lewis: Peut-être, monsieur le président, ce bref résumé aidera-t-il à éclaircir cette partie en particulier relative à la Loi sur les banques.

Le président: Traitez-vous des deux parties de la Loi sur les banques?

M. Lewis: Pourrions-nous discuter de cette loi incessamment? A quelle heure pensez-vous lever la séance, Monsieur le président?

Le président: Au plus tard à 16 h 30, car un autre comité doit siéger ici.

M. Lewis: Cela nous permettra de nous rafraîchir les idées, ou à tout le moins, de nous préparer l'autre réunion. Premièrement Monsieur le président, puis-je poursuivre?

Le président: Cela dépend du temps que vous prendrez et de ce que vous voulez faire.

M. Lewis: Si vous le permettez, j'aimerais traiter de cette question jusqu'à 16 h 30.

Le sénateur Walker: Dans ce cas, il serait préférable d'attendre.

[Text]

The Chairman: I think so, if it is a new part. Have we finished with the Canadian Payments Association as far as we can go now?

Mr. Lewis: I would think so, yes. There might be some questions that the honourable senators have which I could try to answer.

The Chairman: Our first item in the morning should be a statement as to what we have recommended, which overall seems to be a very rational approach.

Mr. Lewis: In connection with the Canadian Payments Association?

The Chairman: Yes, because that is very involved and a very important question, and the question of the relationship of the near-banks.

Senator Walker: You mean, what we have recommended and has not been accepted?

The Chairman: Yes, that is right.

Senator Connolly (Ottawa West): Mr. Chairman, would it be too much to have a copy of the report that this committee made to the Senate on the White Paper, ready for us tomorrow?

The Chairman: We have copies here. We have anticipated your need.

Senator Austin: I had a question, Mr. Chairman, about the Canadian Payments Association. I believe that Senator Connolly raised a question about voting and the issue of whether a number of small entities could outvote the larger banks and the larger depositors. I see at page 370 subclause 67(4) gives each member one vote for every dollar that the member is required to contribute as dues under the bylaws.

Senator Connolly (Ottawa West): I think that has been answered.

Senator Austin: The bylaws have to be set up with the approval of the Governor in Council. When you go to the board which is invested with the authority to run the association, the board is set up and elected by different groups as provided by one of these clauses. It is set up by clause 57(3); but the number of directors in each class is to be set out in regulations. I think the answer is that it is almost impossible to give Senator Connolly an answer as to where the governing balance of the association can exactly be put at this time.

The Chairman: Then you have to look at the provisions for the relationship of the Bank of Canada in this connection.

Senator Austin: We have no idea of what votes they have. They have a chairman who decides certain things.

The Chairman: That is right.

Senator Austin: I would like to have it on the record that I consider the government of the association a very important question for us to look at.

[Traduction]

Le président: Je suis d'accord, s'il s'agit d'une nouvelle partie. En avons-nous terminé pour l'instant avec l'Association canadienne des paiements?

M. Lewis: Je crois que oui. Néanmoins, il reste peut-être certaines questions que les sénateurs souhaitent poser, auxquelles je pourrais essayer de répondre.

Le président: Notre première tâche demain matin sera de faire une déclaration quant à nos recommandations, ce qui dans l'ensemble me semble être une façon logique de procéder.

M. Lewis: En ce qui concerne l'Association canadienne des paiements?

Le président: Oui, car c'est une question très importante, tout comme celle qui a trait au rapport des quasi-banques.

Le sénateur Walker: Vous voulez parler de nos recommandations qui n'ont toujours pas été acceptées.

Le président: C'est exact.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Monsieur le président, serait-ce trop demander que d'obtenir pour demain un exemplaire du rapport que ce Comité a présenté au Sénat sur le Livre blanc?

Le président: Nous en avons ici. Nous avons pensé que vous en demanderiez.

Le sénateur Austin: Je voulais poser une question, Monsieur le président, sur l'Association canadienne des paiements. Je crois que le sénateur Connolly a posé une question sur le vote et sur la question de savoir si un certain nombre de petits groupes ne pouvaient pas l'emporter sur les grandes banques et les déposants importants. Au paragraphe 67(4), en page 370, je constate que chaque membre a droit à une voix pour chaque dollar de la cotisation que les règlements lui imposent de verser.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Je pense qu'on a déjà répondu à cette question.

Le sénateur Austin: Les règlements doivent être établis avec le consentement du gouverneur en conseil. Le conseil d'administration est chargé de gérer l'Association et il est élu par différents groupes comme le prévoit un de ces articles. La composition du conseil figure au paragraphe 57(3). Cependant, le nombre d'administrateurs prévus pour chaque catégorie devra être établi par les règlements. Je pense qu'il est pratiquement impossible de donner au sénateur Connolly une réponse sur qui dirige l'Association.

Le président: Il faut alors étudier les dispositions qui s'appliquent à la Banque du Canada.

Le sénateur Austin: Nous n'avons aucune idée des voix qu'elle détient. Elle a, à sa tête, un président qui prend certaines décisions.

Le président: C'est exact.

Le sénateur Austin: Je voudrais qu'on inscrive au procès-verbal qu'il est à mon avis important de savoir qui dirige l'Association.

[Text]

The Chairman: It is. The members of the association, first of all, the Canadian Payments Association, will elect the board and then you have to look at the relationship of the chartered banks, what the difference is between their relationship to the clearing banks and to near-banks.

Senator Austin: It appears that the government, as you said earlier on the question of regulations, is critical. It appears that the government has preserved to itself the allocation of places on the board, the distribution of board members amongst the various financial institutions. We should see that.

The Chairman: Oh, yes, because that would negate in whole or in part the system of one vote per dollar.

Senator Austin: The whole intention of the bill, in fact.

The Chairman: That is right. We shall adjourn until tomorrow morning and then deal further with the Canadian Payments Association.

The committee adjourned.

Thursday, June 8, 1978

The Committee resumed at 9.30 a.m.

Senator Salter A. Hayden (Chairman) in the Chair.

The Chairman: This morning we shall continue our study of Bill C-57. I think I have hit upon a description for this bill. Yesterday we called it the omnibus bill. It might be more appropriate to call it a statutory package, because it is a mixture of what we might ordinarily call acts, such as the Bank Act and the Canadian Payments Association Act, and it also contains amendments to existing acts. I have also confirmed that this plan, the form and presentation of Bill C-57, was dealt with, determined and cleared through the Department of Justice.

Senator Molson: I don't quite know the implications.

The Chairman: The Inspector General of Banks did not settle the form of the bill. I just mention that for what it is worth.

Before considering this bill, I should say that late yesterday afternoon Mr. Jack Biddell called me. Mr. Biddell is the spokesman for a committee of chartered accountants. The chairman of the Bar Association from Montreal also called me. They have called me at different times to clarify their instructions before they could appear. They have always been important witnesses when dealing with bankruptcy because they are leaders in that field.

Mr. Biddell called me yesterday afternoon and said that they would not be able to make their presentations, with full commitments from the people they represent, until June 23. I told him that that means he is consigning himself to a period after the summer recess. I cannot conceive that we would go back to the Bankruptcy Bill between June 23, a Friday, and a day which is usually a holiday for Parliament, St. Jean Baptiste Day.

[Traduction]

Le président: Effectivement. Ce sont les membres de l'Association canadienne des paiements qui élisent le conseil d'administration, et il faut ensuite savoir quelle est la différence entre les banques à charte d'une part et les banques de virement et les quasi-banques d'autre part.

Le sénateur Austin: Il semble que le gouvernement, comme vous l'avez dit d'ailleurs à propos des règlements, se montre exigeant et qu'il veuille se réserver le droit de répartir les sièges au conseil d'administration, de désigner les membres du Conseil qui siégeront aux divers établissements financiers. Nous devrions y regarder de plus près.

Le président: Certainement, car, dans le cas contraire, tout le principe d'une voix par dollar n'aurait aucun sens.

Le sénateur Austin: Tout le projet de loi, en fait.

Le président: C'est exact. Nous allons suspendre nos travaux jusqu'à la séance de demain matin, au cours de laquelle nous continuerons à discuter de l'Association canadienne des paiements.

Le Comité suspend ses travaux.

Le jeudi 8 juin 1978

Le Comité reprend ses travaux à 9 h 30.

Le sénateur Salter A. Hayden (président) occupe le fauteuil.

Le président: Nous continuons ce matin notre étude du bill C-57. Je pense avoir enfin trouvé une description de ce bill. Hier, nous le nommions le bill omnibus, mais il serait peut-être plus approprié d'en faire un «ensemble législatif», car il comporte à la fois ce que nous appelons d'habitude des lois, comme la Loi sur les banques et la Loi sur l'Association canadienne des paiements, et des modifications de lois existantes. J'ai aussi obtenu la confirmation que le plan, la teneur et la forme du bill C-57 ont été étudiés, fixés et approuvés par le ministère de la Justice.

Le sénateur Molson: Je ne saisis pas exactement quelles conséquences . . .

Le président: L'inspecteur général des banques n'a pas fixé la forme du bill et je ne le mentionne que pour ce que cela vaut.

Avant d'étudier ce projet de loi je devrais dire que tard, hier après-midi, j'ai reçu un coup de téléphone de M. Jack Biddell, porte-parole d'un comité de comptables agréés. Le président du Barreau de Montréal m'a également appelé. Ils m'avaient déjà parlé au téléphone à différentes reprises pour obtenir des éclaircissements sur les formalités à remplir avant de comparaître. Ils ont toujours été des témoins importants de l'étude sur la faillite car ce sont les chefs de file en ce domaine.

Donc, M. Biddell m'a appelé hier après-midi pour me dire que le plein engagement du groupe qu'il représente ne serait acquis que le 23 juin. Je lui ai dit qu'il reportait aussi son témoignage après l'ajournement d'été. Je ne pense pas que nous reprenions l'étude du bill sur la faillite entre le 23 juin, un vendredi, et un jour qui est normalement un congé pour le Parlement, c'est-à-dire le jour de la Saint-Jean-Baptiste.

[Text]

Senator Molson: I don't think it is a holiday.

The Chairman: I thought it was a holiday for the House of Commons. Perhaps it is not. However, I understand there is some discussion to enlarge the holiday period to a long weekend.

I called his attention to Part IV of this bill C-57, which deals with the proposed Payments Association Act. I referred to clause 79 of this bill and the priorities that are established in connection with a cheque bouncing in the course of its being cleared through the different banks. I told him that under clause 79 there is provision for priority—that is, to the extent that the Canada Deposit Insurance Corporation Act is effective. That is the top priority—that is, to the extent of \$20,000. The balance of the cheque becomes a top priority item under Part IV of this bill. When asked how this would affect the priorities he had established under the bankruptcy legislation, he replied that the thought it would be serious and that he would have to take a look at it. Yet, the order of priorities under the bankruptcy legislation can be found on page 159 of Bill S-11, which is also before this committee.

The discussion then proceeded to what would happen in the event that we found a similar clause in any other bill in this package—that is, a clause similar to clause 79—and specifically I asked which would govern, and again his only reply was that it was a serious question.

Senator Walker: It is time to call in the Bill of Rights.

Senator Cook: So that I understand, you are saying the cheque would bounce as a result of the institution on which it was drawn going bankrupt, not because the drawer of the cheque went bankrupt?

The Chairman: On a clearing, there might be assets of the institution liable for the cheque in the hands of the Canadian Payments Association, and, of course, there would be the assets of that institution itself.

Senator Walker: What did you finally decide with Mr. Biddell?

The Chairman: Mr. Biddell said he would certainly raise the issue with the committee to which he was responsible, and he would see to it that the committee of the Canadian Bar Association also had its attention directed to this style of creating priorities. I suppose it is an easy way of creating priorities and have them exist within the confines of one bill, but what does that do to all other bills that establish priorities? To my mind, there is a long road ahead. I think at some stage we should have the Inspector General of Banks as a witness.

Senator Molson: Does this conflict, or possible conflict, with the bankruptcy legislation exist in the current acts?

The Chairman: Well, there is no Canadian Payments Association now. It is a clearinghouse. The provision I am talking about is contained in the proposed Canadian Payments Association Act. Near-banks are not members of the clearinghouse. They only have access to the clearinghouse via a chartered

[Traduction]

Le sénateur Molson: Je ne crois pas que ce soit un jour férié.

Le président: Je croyais que la Chambre des communes avait congé ce jour-là mais ce n'est peut-être pas le cas. Mais il est question, me dit-on, de prolonger le congé pour en faire une longue fin de semaine.

J'ai attiré son attention sur la Partie IV du Bill C-57, qui institue la Loi sur l'Association des paiements. J'ai fait référence à l'article 79 qui traite du caractère privilégié des créances relatives aux chèques sans provision pendant qu'ils passent d'une banque à l'autre. Je lui ai dit que cet article fixait pour les créances un ordre de collaboration, et que dans le mesure où s'applique la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada le montant de \$20,000 devient la créance prioritaire. Le solde du chèque devient une créance tout à fait privilégiée en vertu de la Partie IV de ce bill. En lui demandant en quoi cela toucherait l'ordre de collocation établi en vertu de la loi sur la faillite, il a répondu que cette disposition pouvait en effet avoir des répercussions importantes et qu'il devrait y regarder de plus près. L'ordre de collocation, établi en vertu de la loi sur la faillite, est mentionné à la page 159 du bill S-11 dont le Comité est également saisi.

La discussion s'est ensuite portée sur ce qui arriverait si nous trouvions un article semblable dans un autre bill de cet ensemble, c'est-à-dire un article semblable à l'article 79, notamment sur la question de savoir lequel prévaudrait, et ici encore il a répondu que ce serait une question importante à examiner.

Le sénateur Walker: Il est temps de faire appel au bill sur les droits de la personne.

Le sénateur Cook: Vous affirmez donc que le chèque rebondirait parce que l'institution sur lequel il a été tiré était en train de faire faillite, et non pas parce que l'émetteur du chèque avait fait faillite.

Le président: Avec la compensation, il se peut que l'actif de l'institution ait un compte courant le chèque aux mains de l'Association canadienne des paiements, et, bien entendu, il y a aussi l'actif de l'institution elle-même.

Le sénateur Walker: Qu'avez-vous finalement décidé avec M. Biddell?

Le président: Il a déclaré qu'il soulèverait certainement le problème devant le Comité dont il dépendait et qu'il verrait à ce que le Comité de l'Association du barreau canadien se penche aussi sur cette façon d'établir des priorités. Je suppose en effet que c'est une façon bien aisée d'en créer dans le texte d'un même bill, mais que se passe-t-il avec les autres bills qui en établissent aussi. A mon avis, nous ne sommes pas au bout de nos peines et je crois qu'à un moment donné nous devrions faire témoigner l'inspecteur général des banques.

Le sénateur Molson: Ce conflit ou le conflit éventuel avec la loi sur la faillite existe-t-il dans les lois actuelles?

Le président: Eh bien! Il n'existe encore aucune Association canadienne des paiements, mais seulement une chambre de compensation. La disposition dont je parle se trouve dans le projet de Loi sur l'Association canadienne des paiements. Les quasi-banques ne sont pas membres de la Chambre des com-

[Text]

bank. The chartered banks are the sole members of the clearinghouse.

Senator Cook: Mr. Chairman, it might be helpful for some of the more innocent ones, like myself, to have some explanation as to how the clearinghouse operations works. At what point does the money change hands?

The Chairman: Before asking Mr. Lewis to speak to that, are you speaking of the existing arrangement or the proposed setup under this bill?

Senator Cook: I do not think it makes much difference to me. I simply want to know the mechanics of it.

Mr. John F. Lewis, C.A., Adviser to the Committee: Honourable senators, the Canadian Bankers' Association makes use of the facilities of the regional offices or agencies of the Bank of Canada, and those are located in the main centres across Canada. The chartered banks within those regions, by agreement amongst themselves, act as the regional clearing offices. They clear daily with the agency of the Bank of Canada in the regional centre and simultaneously, by electronic transfer, the Bank of Canada head office does the main finalizing of all of the regional figures.

By way of illustration, if the Bank of Montreal is down \$50 million and the Royal Bank across Canada is up \$50 million, the Bank of Canada makes the appropriate debits and credits in its respective books. The Royal Bank has to reinstate that \$50 million the next day. It is a daily clearance. The Canadian Bankers' Association do it, but they use the facilities of the Bank of Canada to count paper or shuffle paper, in effect.

The Chairman: The Bank of Canada has the necessary funds to do this. It holds primary and secondary reserves of the chartered banks. As the cheques come in for clearing, there are pluses and minuses in the accounts of each of the chartered banks. If, for example, the Royal Bank ends up with a plus, the amount of that plus has to be credited to the account of the Royal Bank and to its reserve situation with the Bank of Canada. If there is a minus situation, the Bank of Canada will draw on the funds that are on deposit by way of primary cash reserves. That is the daily type of occurrence that takes place.

Senator Cook: So that I understand it, what would happen if I drew a cheque payable to Senator Molson on the Newfoundland Trust Company and that company went bankrupt before the cheque was cleared through the system?

The Chairman: We have to determine first whether the Newfoundland Trust Company is a member of the Canadian Payments Association. If it is not, it will have to make an agreement, such as it must have now, with a member of the clearinghouse, establishing its own guarantees for clearing purposes to clear any debits as a result of cheques drawn on its accounts in the process. That would be an agreement between

[Traduction]

pensations. Elles n'y accèdent que par l'intermédiaire d'une banque à charte. La Chambre de compensation se compose uniquement de banques à charte.

Le sénateur Cook: Monsieur le président, il serait peut-être utile, pour les plus inexpérimentés dont je fais partie, d'obtenir des explications sur le fonctionnement de la Chambre de compensation. A quel stade l'argent change-t-il de main?

Le président: Avant d'inviter M. Lewis à nous en parler, je voudrais savoir si vous parlez des dispositions existantes ou de celles qui sont envisagées dans le présent bill?

Le sénateur Cook: Je ne pense pas qu'il y ait une différence pour moi. Je voudrais simplement connaître le mécanisme de la compensation.

M. John F. Lewis, C.A., conseiller du Comité: Honorables sénateurs, l'Association des banquiers canadiens a recours aux agences et aux bureaux régionaux de la Banque du Canada, qui se trouvent dans les principales villes du Canada. Les banques à charte de ces régions, en vertu d'un accord conclu entre elles, font office de centres régionaux de compensation. Elles opèrent quotidiennement une compensation avec l'agence de la Banque du Canada du centre régional et, simultanément, par un transfert électronique, le siège social de la Banque du Canada effectue un calcul définitif à partir des résultats régionaux.

A titre d'exemple, si la Banque de Montréal a un débit de \$50 millions et que la Banque Royale a un crédit de \$50 millions, la Banque du Canada inscrit ces chiffres dans leur compte respectif. La Banque royale devra combler ce débit de \$50 millions dès le lendemain. C'est une compensation quotidienne. C'est l'Association des banquiers canadiens qui l'effectue, mais en utilisant les possibilités de la Banque du Canada pour compter ou, en réalité, pour échanger la monnaie scripturale.

Le président: La Banque du Canada dispose des fonds nécessaires pour le faire. Elle conserve les réserves primaires et secondaires des banques à charte. A mesure que les chèques sont traités pour la compensation, on augmente ou on diminue les comptes de chacune des banques à charte. Par exemple, si la Banque royale a finalement un solde créditeur, le montant de ce crédit est inscrit à son compte et apparaît dans la situation de ses réserves auprès de la Banque du Canada. En cas de débit, la Banque du Canada puiserait un montant équivalent sur les fonds qu'elle détient en dépôt sous forme de réserves primaires ou de réserves-encaisse. Voilà ce qui se produit quotidiennement.

Le sénateur Cook: Que se passerait-il si je tirais un chèque payable au sénateur Molson sur la Newfoundland Trust Company et que cette compagnie faisait faillite avant que le chèque ne passe par la compensation?

Le président: Il faut tout d'abord déterminer si la Newfoundland Trust Company est membre de l'Association canadienne des paiements. Si ce n'est pas le cas, elle devra conclure un accord, comme celui qu'elle doit avoir actuellement, avec un membre de la chambre de compensation, accord qui établir ses propres garanties aux fins de compensation, de façon compenser tout débit qui résulterait des chèques tirés sur ses

[Text]

the near-bank which is not a member of the Canadian Payments Association and the particular chartered bank which it chooses as its agent or representative. The bank then has to get protection by way of guarantee, because when it is providing clearing balances, those balances, those balances will not only be based upon its history of balances from day-to-day, but, additionally, the history of the operations of the trust company it represents in the association.

Senator Molson: I think what Senator Cook wants to know, Mr. Chairman, is what happens when I get his cheque.

Senator Cook: I want to know why the clearing house is going to be concerned with the ultimate bankruptcy of the Newfoundland Trust Company.

Senator Molson: I might be too. I am going to take your cheque and I am going to deposit it. I might spend it, but in fact I am going to deposit it.

The Chairman: But the answer, Senator Cook, is that you have to have a clearinghouse for the convenience and security of carrying on banking transactions, and this is something that has to be done every day. It is rather like all the cheques being put into a hopper, I suppose, in one or two or three or four places. Then they are sorted out and you end up with pluses or minuses and accounts have to be adjusted accordingly for that day. But if Senator Molson gets a cheque that has been drawn on the Royal Trust Company and he deposits it in his bank, let us say the Bank of Montreal, or the Bank of Nova Scotia, then that cheque has to go into the clearinghouse that day.

Senator Molson: It goes through clearing and then the claim is made on the other people. All the banks sort all this stuff and then the electronic calculations are made which show what the amounts owing between the banks are.

Senator Flynn: And adjustments are made when the cheque is NSF.

The Chairman: I hope, Senator Cook, that we have not confused the issue for you.

Senator Cook: No, but it was never like this on the farm, Mr. Chairman.

Senator Connolly (Ottawa West): Mr. Chairman, is resort had daily to the reserves that the banks are required to maintain with the Bank of Canada, or within a short period of time, say within a day or two days, to correct the imbalances that result from the clearings on a given day? I would not have thought that they touch the reserves; they stay there fairly steadily, don't they?

Mr. Lewis: Well, senator, settlement is made daily by all the banks. The actual documents—millions of pieces of paper—are sorted and then go back to each respective bank so that it can charge up each instrument to the accounts of its respective customers. The settlement is really a bookkeeping entry as far as the relationship between the Bank of Canada and the chartered banks is concerned, inasmuch as the latter have, say, \$4-1/2 million in primary reserves, which are basically cash on deposit with, and notes of, the Bank of Canada, and also the

[Traduction]

comptes. Ce serait un accord entre une quasi-banque et une banque à charte particulière qu'elle aurait choisie comme agent ou comme représentant. La banque doit alors avoir une sorte de garantie, car lorsqu'elle fournira des bilans de compensation, ces bilans seront fondés non seulement sur ses opérations au jour le jour, mais également sur l'évolution des opérations de la compagnie de fiducie qu'elle représente auprès de l'Association.

Le sénateur Molson: Il me semble que ce que le sénateur Cook voudrait savoir, monsieur le président, c'est ce qui passera lorsque je recevrai son chèque.

Le sénateur Cook: Je voudrais savoir pour quoi la chambre de compensation doit se préoccuper de la dernière faillite de la Newfoundland Trust Company.

Le sénateur Molson: Moi aussi. Je prends votre chèque et je vais le déposer. Il se peut que je le dépense, mais j'irai bientôt le déposer.

Le président: Mais la réponse, sénateur Cook, c'est que la chambre de compensation est là pour faciliter, en toute sécurité, le règlement des transactions bancaires, et ce quotidiennement. C'est comme si on déposait à plusieurs endroits les chèques dans une trémie. Ensuite, on les trie et cette opération terminée on obtient des comptes créditeurs et débiteurs qu'il convient d'ajuster compte tenu des opérations du jour. Mais si le sénateur Molson reçoit un chèque tiré sur le Trust royal et qu'il le dépose à sa banque, disons à la banque de Montréal ou à la banque de Nouvelle-Écosse, ce chèque doit alors passer par la chambre de compensation ce jour-là.

Le sénateur Molson: Il passe par la chambre de compensation et ensuite on en réclame le paiement. Toutes les banques effectuent ces opérations et des calculs faits électroniquement indiquent les rajustements à faire entre les banques.

Le sénateur Flynn: Et les rajustements sont quand même affectés lorsque le chèque est sans provisions.

Le président: J'espère, sénateur Cook, que nous n'avons pas compliqué les choses.

Le sénateur Cook: Non, mais les choses ont bien changé, monsieur le président.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Monsieur le président, il en ressort que les réserves que doivent détenir les banques auprès de la Banque du Canada sont utilisées quotidiennement, ou à court terme disons, un jour ou deux, pour rectifier les déséquilibres pouvant résulter des opérations de compensation d'un jour particulier n'est-ce pas? Je n'aurai pas cru qu'on puisse toucher aux réserves, je crois que ça se fait assez souvent n'est-ce pas?

M. Lewis: Eh bien sénateur, le balancement des comptes c'est une opération effectuée quotidiennement par toutes les banques. Les documents—des millions de morceaux de papier—sont triés et ensuite renvoyés à leur banque respective pour que les opérations de débit et de crédit puissent être faites aux comptes de chacun de leurs clients. Ces opérations sont à vrai dire de simples opérations d'écritures en ce qui concerne les relations entre la Banque du Canada et les banques à charte, dans la mesure où elles disposent, disons, de \$4½

[Text]

Bank of Canada has money with the chartered banks on deposit which is a viable means for the banks to lend against as well.

Going back to Senator Cook's question, what happens when, say, the High Roller Acceptance Company issues a million dollar note to, let us say, the Nearly-New Near-Bank Limited and the Nearly-New Near-Bank takes this and deposits it with, say, the Toronto-Dominion Bank which clears that cheque. It goes through the clearing system and is then presented for payment by the Nearly-New Near-Bank. Let us say they are second on the note; they could go to the High Roller Acceptance Company, and this time High Roller Acceptance cannot meet it, and Toronto-Dominion says, "No, we don't take any part of it," so then it is between the Nearly-New Near-Bank and the High Roller Acceptance Company and the High Roller Acceptance Company cannot pay the cheque, so they go bankrupt. So here the Nearly-New Near-Bank finds it has a million-dollar cheque against a bankrupt member. Now previously he had recourse only to the trustee in bankruptcy against the net assets, and he would have to wait his turn after all the prior claims of the secured and preferred creditors. The way the proposed Canadian Payments Association bill apparently has been designed is that \$20,000 of that claim would be paid by the Quebec or Canada Deposit Insurance Company, and the remainder, being \$980,000, would rank in priority against the trustee in bankruptcy as a first claim against the assets, subject, of course, to the other valid priority payment instruments. Previously they would have been away down at the bottom of the totem pole, and now they are right at the top. This makes a big difference in trustworthiness and the confidence that each member would have vis-à-vis another member—not only a chartered bank, but also a near-bank member. But the near-bank would have to be a member of the association. If it dealt through a full member—that is, if a non-member used a chartered bank to clear its paper through, then the non-member would not have recourse to this priority.

Senator Cook: That makes it clear, I was under the impression that somewhere along the line the clearinghouse was going to have a claim against the bankrupt. But it is the ultimate holder in due course who makes his claim and the point is that he gets paid \$20,000 from the deposit insurance, and then if the bankrupt has any assets in the clearinghouse, he has first claim on that.

Mr. Lewis: On the gross assets. But that would not rank in priority to secured claims.

Senator Cook: And that comes about because the bankrupt company was a member of or used the facilities of the clearinghouse, which?

Mr. Lewis: Because he was a member.

[Traduction]

millions de réserves primaires, constituées finalement de dépôts en espèces et de billets de la Banque du Canada; à cela, il faut ajouter que la Banque du Canada a des capitaux en dépôt dans les banques à charte, avec lesquelles elles peuvent également consentir des prêts.

Pour en revenir à la question posée par le sénateur Cook, que se passe-t-il disons, lorsque la High Roller Acceptance Company émet un chèque d'un million de dollars au profit, par exemple, de la Nearly-New Near-Bank Limited, qui le dépose à la banque Toronto Dominion, laquelle envoie ce chèque à la chambre de compensation où il y sera honoré par la Nearly-New Near-Bank. Disons que la NNNB vient au deuxième rang; elle peut s'adresser à la High Roller Acceptance Company mais celle-ci ne peut honorer le chèque, la banque Toronto Dominion dira alors: «Non, nous n'avons rien à voir avec cela», la transaction financière doit se faire entre la Nearly-New Near-Bank et la High Roller Acceptance Company et vu que l'institution financière ne peut honorer le chèque elle doit déclarer faillite. Ainsi, nous sommes en présence d'une banque, la Nearly-New Near-Bank qui détient une créance d'un million de dollars sur un membre qui a fait faillite. Avant, elle ne pouvait que s'adresser au syndicat de faillite pour obtenir remboursement de sa créance par prélèvement sur les avoirs nets et elle devait attendre que tous les créanciers privilégiés aient été payés. La façon dont le projet de loi sur l'Association canadienne des paiements a été conçu permet apparemment d'exiger de la Société d'assurance-dépôts du Canada ou de la Régie d'assurance-dépôts du Québec de payer \$20,000 de cette somme, le reste, soit \$980,000, faisant partie des créances à régler en priorité sur l'actif, par le syndic de la faillite, sous réserve des autres instruments de paiement privilégiés. Avant le projet de loi, ces créances venaient en tout dernier lieu; à l'heure actuelle, elles sont honorées en priorité. C'est une différence appréciable dans la confiance que chaque membre a vis-à-vis des autres membres—non seulement en ce qui concerne les banques à charte mais également les quasi-banques. Pour cela, les quasi-banques doivent cependant appartenir à l'Association. Si elles passaient par les services d'un membre à part entière—c'est-à-dire si une institution financière non membre avait recours à une banque à charte pour compenser ses effets, elle n'aurait pas accès à ce privilège.

Le sénateur Cook: Voilà qui explique tout. Je croyais que d'une façon ou d'une autre la chambre de compensation détiendrait une créance sur le failli. Mais c'est au dernier créancier en ligne de réclamer le paiement de sa créance et le fait est qu'il reçoit \$20,000 de la société d'assurance-dépôt; ensuite, s'il reste encore certains actifs appartenant à la chambre de compensation sa créance est une créance privilégiée.

M. Lewis: Sur les actifs bruts. Mais cette créance ne précéderait par les créanciers garantis.

Le sénateur Cook: Et cela s'est-il produit parce que la société en faillite était membre de la Chambre de compensation ou parce qu'elle faisait appel aux services de cette dernière?

M. Lewis: Parce qu'elle était membre de cette chambre.

[Text]

The Chairman: But the picture would change if the issuer was not a member but was using a member to clear.

Mr. Lewis: The member then would be the clearing member, and the member, probably a chartered bank, in effect would have the same recourse.

Senator Molson: So this won't conflict with obligations covered by section 88 of the existing Bank Act, because the near-banks won't have this sort of situation?

Mr. Lewis: I am not sure about that legal aspect of it. I think it gets into the field of priority of claims.

Senator Molson: Well, section 88 and some others. If this brought a whole new set of priorities, it could provide an interesting problem.

The Chairman: You would have to look at the powers of the near-bank, the trust company or the loan company and other near-banks. You would have to look at their powers to see if they have rights to take security and advance money in the form of a section 88. I am not clear, but my conclusion would be at the moment that section 88, as such, is peculiar to the chartered banks—

Senator Connolly (Ottawa West): That is what the Bankruptcy Act says.

The Chairman: . . . and it is not enjoyed as a section 88 by what we call the near-banks.

Mr. Lewis: In that connection and in reply to Senator Molson's question, this clause 79(2)(b) says:

(b) unpaid priority payment instruments drawn on the insolvent member and issued prior to the making of the receiving order or winding-up order.

A section 88 document, I presume, would be of that order.

Senator Austin: Mr. Chairman, I am putting this question to you because of your experience in the banking world, and it seems to me that the only new law is 79(2)(b) which Mr. Lewis has just referred to because a certified cheque has always been, under our negotiable instruments law, a trust by the bank of funds for another party and not its own obligation. A certified cheque is simply a case of the bank acting as trustee for the asset of a third party. The new law seems to me to create the priority, and when a certified cheque exists, that is not an asset of the bankrupt; that is the property of some other person. The new law, therefore, is in making, under section 79(1), a money order, bank draft or similar instrument, whatever that is, giving equivalent status to that of a certified cheque, because those other instruments referred to in section 79(1) are indeed obligations. Those are promises of the bank and not trust property.

The Chairman: I take it the enumeration there has at least three items in it. My book is not opened at that page. If it

[Traduction]

Le président: Mais la situation serait différente si le signataire n'était pas membre de la Chambre, mais faisait plutôt appel à un membre pour régler la question.

M. Lewis: Le membre serait alors la personne chargée de la compensation et la banque, probablement une banque à charte, aurait, en réalité, le même recours.

Le sénateur Molson: Ainsi cela ne sera pas en contradiction avec les obligations mentionnées à l'article 88 de la Loi actuelle sur les banques, parce que les quasi-banques n'auront pas à faire face à ce genre de situation.

M. Lewis: Je ne suis pas certain de cet aspect, sur le plan juridique. Je crois que cela entre dans le domaine de la priorité des réclamations.

Le sénateur Molson: Cela relève de l'article 88 ainsi que d'autres articles. Si cela donnait lieu à une nouvelle série de priorités, cela pourrait entraîner un problème intéressant.

Le président: Vous seriez obligé d'examiner les pouvoirs de la quasi-banque, de la compagnie de fiducie, de la compagnie de prêts et d'autres quasi-banques. Vous auriez ainsi à examiner leurs pouvoirs pour déterminer si elles ont le droit de prendre des dépôts de garantie et des avances sous la forme mentionnée à l'article 88. Je ne suis pas certain, mais je conclus en ce moment que l'article 88, comme tel, s'applique aux banques à charte—

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): C'est ce que dit la Loi sur la faillite.

Le président: . . . et les quasi-banques ne jouissent pas de ce droit en vertu de l'article 88.

M. Lewis: Sous ce rapport et en réponse à la question du sénateur Molson, l'alinéa 79(2)

(b) parle des effets de paiement prioritaire non payés qui sont libellés au nom du failli et émis avant l'établissement de l'ordonnance de séquestre ou de l'ordonnance de liquidation.

Un effet énuméré à l'article 88 serait, je suppose, de cet ordre.

Le sénateur Austin: Monsieur le président, je vous pose cette question en raison de votre expérience dans le domaine bancaire. Il me semble que la seule nouvelle mesure législative est l'alinéa 79(2)(b) dont M. Lewis nous a parlé parce qu'en vertu de notre loi sur les effets négociables, (a) un chèque visé a toujours été considéré comme un fonds de fiducie versé par la banque à une autre partie et non pas comme un engagement de sa part. Dans le cas des chèques visés, la banque agit comme fiduciaire pour le compte d'une tierce partie. A mon avis, la nouvelle loi semble créer cette priorité, et lorsqu'il y a un chèque visé, il ne s'agit pas d'un actif du failli mais d'un bien appartenant à une autre personne. La nouvelle loi veut faire en sorte qu'en vertu du paragraphe 79(1), un mandat, une traite bancaire ou autre effet semblable soient considérés de la même façon qu'un chèque visé, puisque les autres effets négociables mentionnés au paragraphe 79(1) constituent en fait des obligations. Ce sont des montants que la banque s'engage à payer et non pas des biens placés en fiducie.

Le président: J'en déduis qu'au moins trois articles figurent dans l'énumération. Mon livre n'est pas ouvert à cette page. Si

[Text]

does, then the *ejusdem generis* rule would apply and the interpretation of "other similar instruments" would be the character of the enumeration. But you have to have more than two in the enumeration under the evidentiary rule.

Senator Austin: Yes. I do not know what those other instruments are, but they could be, for example, cashiers' cheques. Whatever they are, this category still stands in the place of items which are promises by the bank to pay.

The Chairman: Well, whoever certifies the cheque has the obligation to pay it.

Senator Austin: This is a different category than a certified cheque, which is an instrument in which a trust relationship is created. The bank is holding third-party property, or so I have always believed.

Mr. Lewis: Senator Austin, I suggest subparagraph (a) might refer to the situation where a chartered bank has certified a cheque for a million dollars and is therefore out of funds of \$1 million on that cheque. That cheque goes around the system and comes back to them unpaid, but they end up holding that document.

Previously, their recourse was against the trustee in bankruptcy, and between the time the cheque was certified and the cheque was cleared, which is perhaps a period of five days or in some cases even longer, this particular near-bank member goes bankrupt. The bank now, under this section 79(2)(a) would have recourse against the trustee in bankruptcy, but with a first prior claim in priority to anything else, subject to the exceptions noted earlier. Previously, the member would also rank at the bottom. I think we had that case, if I remember well, in connection with the bankruptcy of a well-known acceptance corporation.

Senator Austin: Well, there is a legal reason why that is the case. As I understand it, a certified cheque is a declaration of trusteeship. Inasmuch as the funds are not the property of the bank but the property of a third party, they are not assets in a bankruptcy.

The point that I was making, or at least trying to grasp, was whether these other instruments that previously were simply evidences of a promise by the bank to pay its own funds, have now, under section 79(2)(b), been given the status, in theory at least, of trust funds. They have been given a priority and now it is to trust funds, but the question is why?

The Chairman: You mean equivalent to.

Senator Austin: Equivalent to, yes; and why? That is the question that I think we should try to understand better.

Mr. Lewis: I agree.

Senator Beaubien: On that point, as soon as a bank certifies a cheque, it charges it to the account of the drawer.

Senator Connolly (Ottawa West): Sure, that is right.

[Traduction]

c'est le cas, la règle des objets *de même nature* s'appliquerait et l'interprétation des «autres effets semblables» serait l'objet de l'énumération. Mais il faut, d'après la règle de l'évidence, qu'une énumération contienne plus de deux articles.

Le sénateur Austin: En effet. Je ne connais pas ces autres effets, mais il pourrait s'agir, par exemple, de chèques bancaires. Quels que soient ces effets, cette catégorie est toujours considérée comme des montants que la banque s'engage à payer.

Le président: De toute façon, c'est celui qui certifie le chèque qui est tenu de le payer.

Le sénateur Austin: Il s'agit-là d'une catégorie autre qu'un chèque certifié qui est un document qui crée une relation de confiance. La banque détient la propriété d'un tiers, ou c'est du moins ce que j'ai toujours cru.

M. Lewis: Sénateur Austin, je pense que l'alinéa (a) fait en fait allusion à la situation dans laquelle une banque à charte a certifié un chèque d'un million de dollars et est en conséquence débitée de cette somme par ce chèque. Ce dernier contourne le système et lui revient impayé mais elle est en possession de ce document.

Antérieurement, les banques pouvaient exercer leur recours contre le syndic de faillite et, entre le moment où le chèque était certifié et celui où il était viré, ce qui correspond peut-être à une période de cinq jours ou, dans certains cas, à un délai plus long, ce membre donné de la quasi-banque tombait en faillite. Actuellement, aux termes de cet alinéa 79(2)a) la banque peut exercer son recours contre le syndic de faillite mais, à titre de réclamation prioritaire sur toute autre. Antérieurement, elle se serait également trouvée en fin de liste. Si je me souviens bien, je crois que nous avons eu ce cas dans la faillite d'une société d'acceptation bien connue.

Le sénateur Austin: Il y a pour cela une raison légale. D'après ce que je comprends, un chèque certifié est une déclaration d'administration fiduciaire. Étant donné que les fonds ne sont pas la propriété de la banque mais celle d'un tiers, ils ne constituent pas un actif dans une faillite.

Ce que je disais, ou du moins essayais de préciser, c'était de savoir si les autres documents «qui étaient antérieurement de simples preuves de la promesse de la banque de payer ses propres fonds, se voient maintenant, aux termes de l'alinéa 79(2)b), accorder le statut de fonds fiduciaires, en théorie du moins. On leur a donné une priorité et il s'agit maintenant de fonds fiduciaires mais, quelle en est la raison?

Le président: Vous voulez dire qui sont équivalent?

Le sénateur Austin: Oui, équivalent et pourquoi? Je pense qu'il s'agit là de la question que nous devons nous efforcer de mieux comprendre.

M. Lewis: Je suis d'accord.

Le sénateur Beaubien: Dès qu'une banque certifie un chèque, elle le débite au compte du tireur.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Certainement, c'est exact.

[Text]

Senator Beaubien: So the bank is not stuck with it. It has already charged it to the account. Therefore, if that person goes bankrupt, that is one of the charges against the bankrupt estate. But the bank has already charged it.

Senator Connolly (Ottawa West): The only way to go behind that is if there is fraud.

Senator Beaubien: But we cannot deal with fraud here.

Senator Connolly (Ottawa West): But that is bankruptcy law. That is not this law.

Senator Buckwold: How would that apply to a letter of credit?

Senator Connolly (Ottawa West): It may be the same thing.

Senator Austin: Senator Buckwold raises the question the chairman raised under the definition: money order, bank draft or similar instrument. I think a letter of credit would be a similar instrument. That is nothing more than a promise to pay by the bank.

Senator Connolly (Ottawa West): I think we will have to have here the people who drafted this. We have to make a special effort to clear this up. We are beating all around the bush here, all of us.

The Chairman: Well, to the extent that we may have left any jagged edges on this issue, we will have authoritative answers, because the Canadian Bankers' Association wished to appear before us.

Senator Connolly (Ottawa West): Good. Is that likely to be before the summer adjournment at the end of this month, Mr. Chairman, or will that likely be at a later time?

The Chairman: I have an idea that it could be. The Canadian Bankers' Association committee that deals with legislation had a meeting last Friday on this very question of appearing before us. The answer that they arrived at I do not know at the moment, but I will when I get back to Toronto. The indication I had was that they would want to appear. Then my second question was, "When? Before the summer recess?" The answer was, "If possible." So that could be. It certainly would be nice to clarify as many of these things as we can, and it looks as though there will be a sort of interregnum, or something or other, until the fall. There will be all kinds of complications, if it is decided to call the fall sittings a new session, because the bills will have to be reprinted.

Senator Flynn: If there is no election in the fall, surely it will be the same session continuing?

The Chairman: It does not have to be, but it should be.

Senator Flynn: What point would there be in the government's calling it a new session?

Senator Cook: They would probably like to make a new Speech from the Throne.

[Traduction]

Le sénateur Beaubien: La banque ne se trouve donc pas être empêtrée avec, elle a déjà débité le chèque du compte. En conséquence, si cette personne fait faillite, le chèque devient une des imputations contre l'actif du failli. Toutefois la banque l'a déjà débité.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): La seule façon de contourner le problème serait qu'il y ait fraude.

Le sénateur Beaubien: Mais nous ne pouvons pas nous occuper de fraude ici.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Mais il s'agit de la loi en matière de faillite. Il ne s'agit pas ici de cette loi.

Le sénateur Buckwold: Comment cela s'appliquerait-il à une lettre de crédit?

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Ça pourrait être la même chose.

Le sénateur Austin: Le sénateur Buckwold soulève la question qui a déjà été soulevée par le président aux termes de la définition: mandat, traite bancaire ou instrument similaire. Je pense qu'une lettre de crédit serait un instrument similaire. Il ne s'agit de rien d'autre que d'une promesse de payer, donnée par la banque.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Je pense que nous avons ici les responsables de la rédaction. Nous devons nous efforcer d'éclaircir cette question. Nous sommes tous en train de tourner autour du pot.

Le président: Nous obtiendrons des réponses autorisées dans la mesure où nous n'avons pas laissé de points en suspens sur cette question parce que l'Association des banquiers canadiens désire comparaître devant nous.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Monsieur le président, cela est-il susceptible de se produire avant l'ajournement d'été, à la fin du mois, ou plus tard?

Le président: Je crois que c'est possible. Le Comité de l'Association des banquiers canadiens qui s'occupe de la législation s'est réuni vendredi dernier relativement à cette question de comparution devant nous. Je ne sais pas pour l'instant ce qu'ils ont décidé, mais je le saurais lorsque je reviendrai à Toronto. Je sais seulement qu'ils désirent comparaître. La deuxième question a été «A quelle époque? Avant les vacances d'été?» La réponse a été «si possible». La chose est donc possible. Il serait certainement satisfaisant de clarifier le plus de choses possible et il semble qu'il y aura une sorte d'interregne ou quelque chose de ce genre jusqu'à l'automne. Si on décide que les séances d'automne constitueront une nouvelle session, il y aura des complications de tous genres, parce qu'il sera nécessaire de réimprimer les bills.

Le sénateur Flynn: S'il n'y a pas d'élections à l'automne, la même session continuera.

Le président: Ce n'est pas obligatoire, mais cela devrait être le cas.

Le sénateur Flynn: Qui aurait-il à ce que le gouvernement entame une nouvelle session?

Le sénateur Cook: Il aimerait peut-être faire un nouveau discours du trône.

[Text]

Senator Connolly (Ottawa West): In any event, this bill would probably come back in the same form. The bank association will see that we have many questions to ask, if they read these proceedings.

The Chairman: Mr. Lewis, would you continue with the matter we intended to start with this morning.

Mr. Lewis: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: This is dealing with the Canadian Payments Association. Perhaps I should add that in respect of the provisions in the bill the Canadian Payments Association leaves unanswered some of the administrative procedures for dealing with clearing, and they have to find some place for them. If they are not to be in the bill, where will they be? They cannot be in the by-laws because the by-laws relate to the working order of the organization. So they would have to be in the regulations. I think we would have to make that assumption, because there are many things not spelled out in the bill. That is what Mr. Lewis will deal with now.

Senator Connolly (Ottawa West): Just before we deal with that, Mr. Chairman, may I say that, having forgotten most of the details of the report we made, last night I looked at it again and in the summary of the report we dealt with certain points that we thought should be corrected in the White Paper proposals respecting the Canadian Payments Association. I take it that in the course of this discussion we will deal with deal with those points?

The Chairman: That is right.

Mr. Lewis: Mr. Chairman, yesterday we discussed numbers 1 and 3 at page 2 of the Summary of Banking Legislation. We mentioned that our recommendations on reserves were really no longer applicable because the drafting of the Canadian Payments Association Act appears to leave that completely open. I checked yesterday with a member of the staff of the Inspector General of Banks, and he pointed out that there is no provision for clearing settlement balances in the Canadian Payments Association. There will be provisions and bylaws made for the clearing and settlement of cheques, but it does not refer to how it will be done. That is, will there be cash settlement reserves held by the Association, or will they be held by the Bank of Canada?

It appears to me that there is a possibility for near-banks who are members of the association to hold their clearing settlement cash reserves with the Bank of Canada—in effect, that the Bank of Canada would be performing the same function that it does at the present time under the mantle of the Canadian Banks' Association.

However, our recommendations, based on the proposals in the White Paper, developed a very good means of providing the vehicle for the settlement through the holding of reserves. We had recommended that there be two reserves: One, a Clearing Settlement Cash Reserve. That is the cash amount that you would have to hold in hand if you were dealing

[Traduction]

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): De toute façon, ce bill reviendrait probablement sous la même forme. L'Association bancaire constatera que nous avons de nombreuses questions à poser, si elle lit ces délibérations.

Le président: M. Lewis, auriez-vous l'obligeance de continuer sur le sujet dont nous avons l'intention de discuter ce matin.

M. Lewis: Merci, Monsieur le président.

Le président: Il s'agit de l'Association canadienne des paiements. Je dois peut-être ajouter qu'en ce qui concerne les dispositions du bill, l'Association canadienne des paiements laisse sans réponse certains procédés administratifs concernant la compensation et qu'elle doit trouver un endroit pour y répondre. Si ces dispositions ne sont pas dans le bill où les trouvera-t-on? On ne peut les trouver dans les règlements administratifs parce que ces derniers concernent le fonctionnement de l'organisation. Elles devraient donc être pour le règlement. Je crois que nous devons faire cette supposition parce que bien des choses ne sont pas indiquées dans le bill. C'est ce dont traitera maintenant M. Lewis.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Avant de passer à cette question, monsieur le président, permettez-moi de dire qu'ayant oublié la plupart des détails du rapport que nous avons présenté, j'ai consulté une fois de plus ce document hier soir; dans le résumé du rapport nous traitons de certains points qui, d'après nous, devaient être corrigés dans le Livre blanc concernant l'Association canadienne des paiements. Si je comprends bien, au cours de cette discussion nous traiterons de ces points?

Le président: C'est exact.

M. Lewis: Monsieur le président nous avons discuté hier des points 1 et 3, page 2 du résumé de la législation bancaire. Nous avons mentionné que nos recommandations concernant les réserves ne s'appliquaient plus désormais parce que la Loi sur l'Association canadienne des paiements ne semble pas répondre à cette question. J'ai consulté hier un membre du personnel du Bureau de l'Inspecteur général des Banques; ce dernier a souligné qu'il n'existe la Loi sur l'Association canadienne des paiements dans aucune disposition relative aux soldes de compensation. Il y aura des dispositions et des règlements sur la compensation et le règlement des chèques, mais il n'est aucunement question de la façon dont on procédera. A savoir les réserves en espèces seront-elles détenues par l'Association ou par la Banque du Canada?

J'ai l'impression qu'il est possible que les quasi-banques qui sont membres de l'Association détiennent un fonds pour leurs opérations de compensation à la Banque du Canada—que la Banque du Canada remplirait le même rôle qu'elle remplit à l'heure actuelle sous le couvert de l'Association des Banquiers canadiens.

Toutefois, nos recommandations, fondées sur les propositions du Livre blanc, ont permis de concevoir une méthode très efficace de règlement: la détention de réserves. Nous avons recommandé qu'il y ait deux réserves dont un fonds pour les opérations de compensation: c'est-à-dire le montant en espèces que vous devriez avoir en main si vous faisiez affaire directe-

[Text]

directly with a bank and clearing your cheques with the bank. For instance, the Banque Provinciale clears the cheques of the Caisse Populaire Desjardins. In their brief—I am speaking from memory of about a year ago, when they appeared before the committee—I think it was inferred that they kept an amount, perhaps a line of credit, with the Banque Provinciale, supported, of course, by government and provincial securities, municipal bonds and so on, and even cash, to the extent of \$100 million. They very seldom used that, but there were times when they did require larger amounts because of large items being settled, such as a purchase of a new issue of government securities. At such a time, when that cheque goes through, they would need a larger amount.

Senator Connolly (Ottawa West): In that case they would, I suppose, transfer that additional amount to the Banque Provinciale?

Mr. Lewis: There would be settlement directly with the Banque Provinciale. If required, they would perhaps go to the same bank or another bank and put up security for the cash in order to make the settlement of the amount over, if it went over the, say, \$100 million. I am just speaking from memory.

The Chairman: That is close to it.

Mr. Lewis: Your Committee suggested a cash reserve of between 1 per cent and 3 per cent of chequable deposits. That was based on as much information as we could obtain. I understand that at the present time even the Bank of Canada does not have the complete figures as to what is a fair requirement. There is a swing and every bank has its own policy and its own style, its own requirements. Some issue very large cheques from time to time, and others, such as the caisses populaires and credit unions are mostly smaller cheques drawn by individual members to pay off a mortgage or to purchase a house, and that type of thing. They do not have the large swings.

The National Association of Credit Unions, the NACCU, in its study—they went into it quite thoroughly, so far as they were concerned—they proved that actually their requirements were very minimal. I think the largest swing was up to about \$32 million. But if they were required to provide the kind of reserves such as a chartered bank would be required under the White Paper, it would cost them an estimated \$3.6 million in lost income annually, based on \$40 million in idle balances.

So I think the Canadian Payments Association has taken this into account, and it has said, "No, the near-bank members of the Canadian Payments Association will not have to put up reserves with the Bank of Canada." However, there must be some kind of arrangement with each member based on its own requirements, and we have suggested that a study would have to be made in each case to decide what would be a fair

[Traduction]

ment avec une banque afin d'y compenser vos chèques. Par exemple, la Banque provinciale compense les chèques des Caisses populaires Desjardins. Dans son mémoire, je veux parler d'un mémoire présenté il y a environ 6 mois lorsque cet organisme a comparu devant le Comité—je crois qu'on a supposé qu'il conservait un montant, peut-être une marge de crédit avec la Banque provinciale, appuyée naturellement par des obligations gouvernementales et provinciales, des obligations municipales, etc., et même de l'argent liquide jusqu'à concurrence de \$100 millions. L'organisme s'en servait très rarement mais il a eu besoin à certains moments, de sommes plus importantes en raison d'obligations plus importantes comme l'achat d'obligations du gouvernement—une émission importante. A ce moment, quand ce chèque sera touché, elles auraient besoin d'un montant supérieur.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): je suppose que dans ce cas, elles transfèreraient ce montant additionnel à la Banque Provinciale.

M. Lewis: Elles effectueraient le paiement en traitant directement avec la Banque provinciale. Au besoin, elles s'adresseraient peut-être à la même banque ou encore à une autre et constitueraient une garantie pour la caisse afin de permettre le paiement du montant excédent, s'il dépassait par exemple les cent millions de dollars. C'est ce dont je crois me souvenir.

Le président: C'est assez près de la réalité.

M. Lewis: Nous avons proposé de créer une réserve d'argent liquide s'établissant entre 1% et 3% des dépôts sur lesquels des chèques peuvent être tirés. Nous nous appuyions pour affirmer cela sur tous les renseignements que nous avons pu obtenir. Je sais qu'actuellement même la Banque de Canada ne possède pas toutes les données nécessaires pour établir ce qui constitue une juste exigence. Il y a des fluctuations et chaque banque a sa propre politique, son propre style, ses propres exigences. Certaines émettent de très importants chèques à l'occasion alors que d'autres comme les caisses populaires et les caisses d'économies traitent presque toujours des chèques moindres qui sont émis par des particuliers pour purger une hypothèque ou acheter une maison, des transactions de ce genre. Elles ne connaissent pas d'importantes fluctuations.

Dans son étude, l'association nationale des caisses d'économie canadiennes, l'ANEC, s'est engagée à fond dans la mesure où elle était concernée et, a prouvé qu'en réalité ses exigences étaient très minimes. Je pense que le plus important mouvement s'établissait aux environs de \$32 millions de dollars. Mais si l'Association était tenue d'assurer des réserves de l'importance de celles qu'une banque à charte serait tenue de maintenir en vertu du Livre blanc, elle subirait une perte de revenus se chiffrant à environ \$316 millions par an.

Aussi, je pense que l'Association canadienne des paiements en a tenu compte et a conclu que les membres de l'Association canadienne des paiements qui sont des quasi-banques n'auront pas à constituer des réserves auprès de la Banque du Canada. Toutefois, il faut conclure certaines ententes avec chaque membre en fonction de ses propres exigences et nous avons proposé de procéder à une étude dans chacun des cas afin de

[Text]

settlement balance—a clearing cash settlement reserve, which would have to be put up by such near-bank members.

Your committee also suggested, for those large swings, that they put up an equivalent amount in government first-class securities, such as treasury bills, called the Overdraft Security Reserve, in case occasionally they went over that amount. While this is not in the present legislation before us, I think a reasonable person would agree that whoever is responsible for setting that amount—whether it is the Canadian Bankers' Association, its boards of directors, through its regulations or by-laws, or the Bank of Canada, or jointly—they will have to make deals with each applicant for membership; and, of course, being conservative bankers, they will err on the side of conservatism and they probably will require a larger amount than the applicant's past average experience.

It will depend also upon the backup support of guarantees. I would think that in connection with the Canadian subsidiaries of foreign banks which become banks or near-banks, and who want to become members of the association, the association would require guarantees from their parent company or companies, which is a reasonable request and I am sure one that would be given very rapidly.

The Chairman: Would you stop there, John. Until the new bill comes into law, the clearing has been carried on by the chartered banks by an agreement with the clearinghouse. I think the clearinghouse is incorporated, is it not?

Mr. Lewis: The clearinghouse is the Canadian Bankers' Association, which is incorporated under an Act of Parliament.

The Chairman: That is right. The only members were those who were members of the Canadian Bankers' Association. But if we are now going to enlarge the membership and call the association the Canadian Payments Association, with regard to the obligation of the association, if it is going to have any responsibility for clearing balances, you can rest assured that the cash settlement balances would have to be provided in some form. There could be an agreement between the Canadian Payments Association and the Bank of Canada under which the Bank of Canada would actually carry on the clearing.

Mr. Lewis: Yes. Your committee has recommended that in its report, which said:

The cash and investments for the above recommended Clearing Settlement Cash Reserve and Overdraft Security Reserve would be deposited by clearing members with the proposed Canadian Payments Association and by it with the Bank of Canada.

That is, deposited by the Association with the Bank of Canada.

[Traduction]

décider ce qui serait un juste règlement, une réserve de paiement de compensation en espèces qui devrait être constituée par ses membres qui sont des quasi-banques.

Nous avons aussi proposé, pour ces importants mouvements, qu'elles fournissent un montant équivalent sous forme de titres de première catégorie de l'État, comme des obligations du trésor, et qu'elles puisent à la réserve de titres en cas de découvert. Bien que le texte de loi ne le prévoit pas, je pense que toute personne raisonnable conviendra que peu importe qui doit réunir cette somme, que ce soit l'Association des banquiers canadiens ou son conseil d'administration, en vertu de son règlement, que ce soit la Banque du Canada ou qu'ils doivent le faire tous ensemble, il faudra traiter avec chaque demandeur et, évidemment, comme ils ne sont pas des banquiers innovateurs, ils pêcheront par conservatisme et devront probablement utiliser un montant supérieur à l'expérience passée du demandeur.

Tout dépendra de la réserve de garanties. Je pense qu'en ce qui concerne les filiales canadiennes de banques étrangères qui deviennent des banques ou des quasi-banques et qui veulent faire partie de l'Association, cette dernière exigerait des garanties de la société-mère ou des sociétés-mères, ce qui me semble une demande raisonnable et je suis certain qu'elles y répondraient très rapidement.

Le président: Voudriez-vous interrompre ici, John. Jusqu'à ce que le nouveau projet de loi soit adopté, la compensation est assurée par les banques à charte en vertu d'un accord conclu avec la chambre de compensation. Je pense que cette dernière est constituée en corporation, n'est-ce pas?

M. Lewis: La chambre de compensation est en réalité l'Association des banquiers canadiens, qui est constituée en corporation en vertu d'une loi du parlement.

Le président: C'est juste. Les seuls membres étaient ceux qui faisaient partie de l'Association des banquiers canadiens. Mais si nous devons accroître le nombre d'affiliés et donner à l'Association le nom d'Association canadienne des paiements, pour tenir compte des engagements pris par cette association, si elle doit assumer une responsabilité quelconque en matière de compensation des soldes, vous pouvez être certain que les soldes de règlement en espèces devront être fournis d'une façon ou d'une autre. Un accord pourrait être conclu entre l'Association canadienne des paiements et la Banque du Canada et en vertu duquel cette dernière s'occuperait de la compensation.

M. Lewis: Oui, c'est ce que nous avons recommandé dans notre rapport. Nous déclarons:

Les fonds et l'investissement nécessaires à la constitution de la réserve de paiement de compensation en espèces et de la réserve de titres en cas de découvert, dont nous avons plutôt recommandé la création, seraient déposés par des membres chargés de la compensation auprès de l'Association canadienne des paiements proposée et par la Banque du Canada.

C'est-à-dire par l'Association auprès de la Banque du Canada.

[Text]

Senator Beaubien: Mr. Chairman, why would not the Inspector General of Banks decide on the amount? That is what he is there for, is he not?

The Chairman: Why not?

Senator Beaubien: Why would it not be up to him to settle the amount of these reserves?

The Chairman: Well, the problem is, he may have to approve, in his position as overseer of operations; but the liability rests at the level of the members of the association.

Senator Macnaughton: Mr. Chairman, could you not settle this by regulation? Is this not one of the things they will eventually do?

The Chairman: That appears to be the only way they have left open. In my view it cannot be dealt with by a by-law of the Canadian Payments Association. Regulations are designed for administrative purposes, and this could be considered to be part of the administration; but I think it is clear, from the factual situation, that you have to have an arrangement of this kind.

Senator Connolly (Ottawa West): Mr. Chairman, we talk about doing it by regulation, which means, really, I suppose, as Senator Beaubien suggested, that the inspector general would probably supervise the establishment of the regulations; but we have said so often—and we seem to have said it, too, in our report—that the amounts that are going to be required for these reserves are going to be to amounts that the members of the association feel are adequate to protect them when they deal with the near-bank people that come to them and have them act for them.

The Chairman: Well, we go a little further than that. We do indicate how you should arrive at the amount. Is that not correct, John? We do indicate that you look, historically, at what the average would be.

Senator Connolly (Ottawa West): Of chequable deposits.

The Chairman: Not only based on chequable deposits, but also on their volume as regards clearing.

Senator Connolly (Ottawa West): Right; but the thought I had was this, that perhaps the amount of these reserves would be determined by contract between the members of the Canadian Payments Association and the near-banks, that might not be direct members but that would work indirectly through other chartered banks.

The Chairman: Well, it would be by agreement, undoubtedly.

Senator Connolly (Ottawa West): I agree it cannot be by bylaw, and it might not be by regulation, but it might be by bylaw, and it might not be by regulation, but it might be by contract. I do not know whether that suggestion is worth anything or not.

[Traduction]

Le sénateur Beaubien: Monsieur le président, pourquoi l'inspecteur général des banques ne fixerait-il pas lui-même le montant? C'est là son rôle n'est-ce pas?

Le président: Pourquoi ne ferait-il pas quoi?

Le sénateur Beaubien: Pourquoi ne lui reviendrait-il pas de fixer le montant de ces réserves?

Le président: Eh bien, le problème est qu'il sera peut-être tenu de donner son approbation en sa qualité de responsable des opérations; mais les membres de l'Association en conservent tout de même la responsabilité.

Le sénateur Macnaughton: Monsieur le président, ne pourrions-nous pas résoudre ce problème au moyen d'un règlement? N'est-ce pas finalement leur intention?

Le président: Cela semble en effet être la seule façon de procéder. Personnellement, je ne crois pas qu'il suffirait d'un statut de l'Association canadienne des paiements pour régler la question. Les règlements sont conçus pour des fins administratives et cette question relève de l'administration; mais je pense que vous avez manifestement besoin d'un accord de cette nature.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Monsieur le président, nous avons parlé de la possibilité d'adopter un règlement, ce qui signifie, je suppose, comme le sénateur Beaubien l'a signalé, que l'inspecteur général sera probablement chargé de l'application du règlement; mais nous avons répété à plusieurs reprises—et je pense que nous y avons même fait allusion dans notre rapport—que les fonds nécessaires pour constituer ces réserves seront ceux que les membres de l'Association jugeront suffisants pour les protéger lorsqu'ils traitent avec les représentants des quasi-banques qui s'adressent à eux et leur demandent d'agir en leur nom.

Le président: Eh bien, nous allons un peu plus loin que cela. Nous expliquons la formule permettant de dériver ce montant. N'est-ce pas, John? Nous vous demandons de vous inspirer de ce que serait la moyenne habituelle.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): A savoir, les dépôts transférables par chèque.

Le président: En se fondant non seulement sur ces dépôts, mais également sur le nombre de chèques à compenser.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): C'est exact, mais j'ai pensé que le montant de ces réserves pourrait être déterminé dans le cadre d'un contrat conclu entre l'Association canadienne des paiements et les quasi-banques qui ne seraient pas alors considérées comme des membres à part entière, mais œuvreraient plutôt indirectement par l'intermédiaire d'autres banques à charte.

Le président: Eh bien, cela se fera sans aucun doute au moyen d'une entente.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Je suis d'accord qu'il est impossible de le faire au moyen d'un statut ni même d'un règlement, mais peut-être par contrat. J'ignore si cette proposition est valable ou non.

[Text]

The Chairman: We have to find something in the act under which the Payments Association is set up. You have to find some authority on which you can hang the regulations.

Senator Cook: If you look at page 377, you will see that the power to make regulations does not seem to cover this point.

The Chairman: It does not? Well then, we have a job to do.

Mr. Lewis: Mr. Chairman, it is my impression from reading the Canadian Payments Association Act that the vehicle to be used is the bylaw, if any, and there are rules for voting on bylaws.

The Chairman: Yes, the regulation provision in the proposed Payments Association set-up is very, very limited.

Senator Walker: It does not cover it at all.

The Chairman: I think what it would involve would be the incorporation in the act of some authority for the association itself—in its incorporation charter, or whatever you want to call it.

Senator Connolly (Ottawa West): I think the bylaws can really go no further than to say that all of the members of the Canadian Payments Association agree that the reserves should be fixed at a certain level; but then, that will not bind the near-banks. I think they would then probably go to the near-banks and say, "If you want to be a member of this association, these are the reserves you must maintain with us;" and that is a contract, I think.

Senator Beaubien: Well, those people are in competition with one another, and if the big banks can set the rates for the little banks, in a way, there may be a conflict of interest.

We have had the inspector of banks since 1934, and we have had the best system of banking in the world. We have gone through all these terrible years without one serious problem. Now, for heavens' sake, why is he not the man, if a new member wants to go in, who should see how much clearing he is going to have to do, and then set the rules?

Senator Cook: He cannot set the rules and then rule on them. He is the one who says whether the provisions are good or not.

Senator Beaubien: Of course he can set the rules and rule on them. Why not? He sets the rules, and if he says, "Put up \$10 million," and you do not put it up, there is no argument.

The Chairman: I think there is a basic consideration that you have to assume, and therefore you have to provide authority in the association, to carry it out; but I cannot conceive of a chartered bank taking on an obligation in connection with clearing on behalf of a near bank, and not being amply secured with regard to clearing balances.

[Traduction]

Le président: Nous devons trouver dans la loi les dispositions relatives à l'établissement de l'Association canadienne des paiements. Il faut déceler un texte habilitant quelconque sur lequel fonder les règlements.

Le sénateur Cook: Si vous consultez la page 377, vous constaterez que le pouvoir d'élaborer les règlements ne semble pas couvrir cette situation.

Le président: Non? En bien, alors nous avons encore du travail à faire.

M. Lewis: Monsieur le président, j'ai eu l'impression, en lisant la loi concernant l'Association canadienne des paiements qu'il faudrait avoir recours à des statuts, mais je sais qu'il existe des règles qui en régissent l'adoption.

Le président: En effet la disposition concernant les règlements pour ce qui concerne l'établissement éventuel d'une association des paiements est des plus limitée.

Le sénateur Walker: Elle ne couvre pas toute la situation.

Le président: Je pense qu'il faudrait inclure dans la loi l'octroi de certains pouvoirs à l'Association-même, à savoir, dans sa charte de constitution ou autre.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Je doute que les statuts puissent aller plus loin que de stipuler que tous les membres de l'Association canadienne des paiements doivent être unanimes pour ce qui est de fixer les réserves à un niveau quelconque; mais alors cela ne saurait engager les quasi-banques. Par conséquent, je pense qu'elles s'adresseraient probablement aux quasi-banques et leur diraient: «Si vous voulez devenir membre de cette association, voici la réserve que vous devez conserver chez nous» et il s'agirait alors d'un contrat.

Le sénateur Beaubien: Eh bien, ils se font concurrence et si les grosses banques sont habilitées à fixer des taux pour les banques de moindre envergure, il pourrait y avoir un conflit d'intérêt.

Nous avons un inspecteur des banques depuis 1934 et le meilleur système de banque au monde. Nous avons survécu toutes ces années terribles sans rencontrer de problème grave. Eh bien, pour l'amour du ciel, pourquoi ne le chargerait-on pas de déterminer, lorsqu'un nouveau membre présente sa candidature, le volume de compensation auquel il devra faire face pour ensuite établir les règles?

Le sénateur Cook: Il ne peut pas à la fois établir des règles et les diriger. C'est à lui de déterminer la validité des dispositions.

Le sénateur Beaubien: Évidemment, il peut établir les règlements et en décider. Pourquoi pas? Il décide quels seront les règlements et il dit: «Versez \$10 millions», et si vous ne le faites pas, il n'y a aucun problème.

Le président: A mon avis, il faut d'abord supposer que vous avez habilité un membre de l'association à le faire; mais je ne peux pas m'imaginer une banque à charte qui consentirait à faire fonction de chambre de compensation pour les quasi-banques en étant pas suffisamment nantie pour ce qui est du solde de compensation.

[Text]

Senator Beaubien: But, Mr. Chairman, that is not the point that we would be looking at especially, because we are going to get 30 or 40 new chartered banks and near-banks who are going to come in and join the association. If they go through one of the chartered banks we have no worry in the world. That is the chartered banks' worry.

The Chairman: When you say "new chartered banks", you mean the foreign banks?

Senator Beaubien: There are going to be a lot of foreign banks, and there are going to be a lot of people allowed to join the association for clearing purposes. If they do not go through a chartered bank, that is where we may have trouble.

The Chairman: It is to one place or the other that they have to go. They either have to become a member and meet the requirements, or make use of a member, and if they have to make use of a member, I do not think it would be a matter of agreement between them and the member.

Senator Beaubien: But there is no problem there, Mr. Chairman. If they go to a bank and make arrangements, that is their business. If they want to join the association without going there, it seems to me the Inspector General of Banks can look at their case and set the amount of reserves they should put up.

The Chairman: All we are saying is that there should be some authority in the association to require these things. Now, the regulations as they are provided in the bill here, on page 377, look more like provisions in relation to bylaws than in relation to administrative practices. We therefore have a job to do, and what John is doing is showing the orderly, reasonable and simple way that we put forward in our report for dealing with this. We aimed at making adequate provision for clearing balances, and frankly, we also aimed at recognizing the position of caisses populaires and credit unions, having regard to their political situation in the province of Quebec, in view of the fact that they are provincial incorporations and may have obligations under their conditions of incorporation there. So they did not want to be compelled, necessarily, by law, to become a member of the Canadian Payments Association. That is why we said it should be optional. If you want to be a member you can, and if you do that you assume the obligations. If you do not want to be a member but you still want to clear, then you must make a deal with a chartered bank that is a member. This was perfectly satisfactory to them. I think the way we have spelled it out in our report is the simple way. It is reasonable and not too onerous.

Senator Buckwold: Would it have to be a chartered bank? Why not deal with anybody who is a member?

Senator Connolly (Ottawa West): I think that is implied. If you are not a member and you want to get clearing, you can deal with any member whether it is a chartered bank or a near-bank or a trust company.

Mr. Lewis: That is correct.

[Traduction]

Le sénateur Beaubien: Mais, Monsieur le président, cette question ne devrait pas nous préoccuper tellement car nous aurons entre 30 et 40 nouvelles banques à charte et quasi-banques qui se joindront à notre association. Si elles passent par une de nos banques à charte, nous n'avons pas du tout à nous en soucier. Les banques à charte s'en occuperont.

Le président: Lorsque vous dites «nouvelles banques à charte», vous entendez les banques étrangères.

Le sénateur Beaubien: On permettra à beaucoup de banques étrangères et à beaucoup de personnes de faire partie de l'association aux fins de compensation. Nous aurons peut-être des problèmes si elles ne passent pas par les banques à charte.

Le président: Elles doivent passer par un endroit ou un autre. Soit qu'elles deviennent membres et répondent aux exigences, soit qu'elles aient recours à un membre, si elles ont recours à un membre, je ne crois pas qu'il s'agisse d'un accord entre elles et le membre.

Le sénateur Beaubien: Mais il n'y a aucun problème, monsieur le président. Si elles se rendent à une banque et prennent des dispositions, cela les regarde. Si elles veulent devenir membre de l'association sans se rendre à la banque, il me semble que l'inspecteur général des banques peut étudier leur cas et fixer les réserves qu'elles doivent constituer.

Le président: Nous disons simplement qu'il devrait y avoir dans l'association quelqu'un qui serait habilité à exiger cela. Or, les règlements qui figurent dans le projet de loi, à la page 377, semblent être des dispositions axées plutôt sur les règlements que sur les pratiques administratives. Nous avons donc un travail à faire et John nous indique la façon raisonnable, simple et méthodique que nous avons signalée dans notre rapport pour régler la question. Nous avons cherché à prévoir des dispositions suffisantes en vue des soldes de compensation et, franchement, nous avons également cherché à reconnaître la position des caisses populaires et des caisses d'épargne et de crédit, en tenant compte de leur situation politique dans la province de Québec puisqu'il s'agit de constitutions provinciales qui peuvent avoir certaines obligations rattachées à leur constitution. Elles ne voulaient pas être obligées nécessairement, par la loi de devenir membre de l'Association canadienne des paiements. Voilà pourquoi nous avons dit que cela serait facultatif. Si on veut devenir membre, on le peut et si on le devient on en assume les responsabilités. Si l'on ne veut pas devenir membre et si l'on veut faire compenser, il faut alors s'entendre avec une banque à charte qui est membre de l'Association. Cette modalité les satisfaisait entièrement. Je crois que dans notre rapport nous l'avons expliquée d'une façon très simple. C'est raisonnable et pas trop compliqué.

Le sénateur Buckwold: Doit-il s'agir d'une banque à charte? Pourquoi ne pas faire affaire avec n'importe quel membre?

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Je crois que c'est sous-entendu. Si un non-membre veut se faire compenser, il peut faire affaire à n'importe quel membre, qu'il s'agisse d'une banque à charte, d'une quasi-banque ou d'une société dite de fiducie.

M. Lewis: C'est exact.

[Text]

The Chairman: Frankly, the provisions of the bill, as I understand them, are that chartered banks must be members of the Canadian Payments Association.

Mr. Lewis: Correct; that is right, senator.

The Chairman: So you start out with that.

Senator Connolly (Ottawa West): That is right.

The Chairman: So a near-bank or a trust company, et cetera, would have to become a member to get into the category of providing clearing balances, so they would have to make a deal with a member, which would be chartered bank.

Senator Cook: Or any other member.

The Chairman: Or any other member, yes.

Senator Buckwold: I just wanted to make that clear.

Senator Cook: On just a casual reading of clause 67, it makes provision for by-laws, also clauses 77 and 78.

Mr. Lewis: And also 68(1).

Senator Cook: I think you will find the point of financial insolvency we are worrying about under the bylaws and under the other provisions.

Mr. Lewis: For the record, Mr. Chairman, I would quote those clauses. Clauses 67(1) says:

The Board may make by-laws (d) respecting the settlement of payment items;

Then Clause 68(1) on page 370 reads:

Subject to the by-laws, the Board may make such rules respecting clearing arrangements and the settlement of payment items as it considers necessary.

Therefore, we have bylaws and we have rules. Then, on page 373 under "Rights and Duties of Members," clause 77 says:

Members may present payment items and shall accept and arrange for settlement of payment items in accordance with the by-laws and the rules.

I think the legislation is proposed to be in place somewhere within these sections.

Senator Cook: All of which is subject to the Governor General's approval.

Mr. Lewis: One must also appreciate that the chairman is appointed by the Inspector General of the Banks representing the Bank of Canada and he has a casting vote. There are also ten other members, that is when the Canadian Payments Association is in full force, and when there are many near-bank members. The elected members are to represent at least four categories of financial institutions: the chartered banks; the trust companies; the caisses populaires and credit unions; and other financial institutions which would be the near-banks, other than the trust companies and centrals. The vote by members to elect is indexed so many votes per dollar of assets

[Traduction]

Le président: Franchement, les dispositions du projet de loi, si je les comprends bien, précisent que les banques à charte doivent être membres de l'Association canadienne des paiements.

M. Lewis: Oui, c'est exact, Monsieur le sénateur.

Le président: C'est donc la première chose à établir.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Voilà.

Le président: Donc, une quasi-banque, une société dite de fiducie ou autre serait tenue de devenir membre pour être en mesure d'offrir des soldes de compensation; elle serait obligée de faire affaire avec un membre, donc une banque à charte.

Le sénateur Cook: Ou n'importe quel autre membre.

Le président: Oui, n'importe quel autre membre.

Le sénateur Buckwold: Je voulais tout simplement élucider ce point.

Le sénateur Cook: En lisant rapidement l'article 67, ainsi que les articles 77 et 78, je constate qu'ils prévoient des règlements.

M. Lewis: L'article 68 (1) aussi.

Le sénateur Cook: Je crois qu'il y a quelque chose sur ce qui nous intéresse, les solvabilités dans les règlements et dans d'autres dispositions.

M. Lewis: Pour les fins du compte-rendu, Monsieur le président, j'aimerais lire ces articles. L'article 77 (1) se lit comme suit:

La Conseil peut établir des règlements portant sur (d) le règlement des instruments de paiement;

Puis, le paragraphe 68(1) en page 370 dit ceci:

Sous réserve des règlements, le conseil peut établir les règles qu'il juge nécessaires en matière d'accord de compensation et de règlement des instruments de paiement.

Il y a donc des règlements et des règles. Puis à la page 373, sous la rubrique «Droits et obligations des membres», l'article 77 dit ceci:

Les membres peuvent présenter des instruments de paiement et doivent en accepter et en prévoir le règlement conformément aux règles et aux règlements.

La loi est donc censée intervenir quelque part.

Le sénateur Cook: Tout ceci est assujéti à l'approbation du gouverneur général.

M. Lewis: L'on doit également se rendre compte que le président est nommé par l'Inspecteur général des banques qui représente la Banque du Canada, et qu'il a une voix prépondérante. Le conseil comptera également dix autres membres, lorsque l'Association canadienne des paiements sera bien établie et groupera un grand nombre de membres. Aux fins de l'élection, les membres sont divisés en au moins quatre catégories d'établissements financiers: les banques à charte, les compagnies fiduciaires, les caisses populaires et les coopératives de crédit, et les autres établissements financiers, c'est-à-dire les quasi-banques. Lors d'une élection, les membres ont droit à un

[Text]

or clearing items, whatever basis they use. This would be established by the bylaws and rules, I would think.

Obviously the large chartered banks are going to control the board by the power of their assets and the amount of their votes established in that way. The representatives of the large chartered banks are going to be responsible predominantly for seeing that the arrangements that are made with the new institutions are financially viable. There is financial responsibility to the extent that they would certainly put limits on small institutions, limiting the amount of cheques that could be issued or they have to make some other arrangement. I would presume that in most cases they would make their arrangements through a chartered bank directly rather than being a full member.

Senator Connolly (Ottawa West): Mr. Chairman, I notice that Mr. Lewis just said that the chartered banks would certainly control the Association. I also notice that on page 363, clause 52(1)(a) says that the Bank of Canada will be a member. Obviously it will not have the vote that the chartered banks have on that board if you simply relate it to the vote on the basis of the dollar amounts involved for each of the banks. What is the authority of the Bank of Canada? Is it simply a formal member of the board?

The Chairman: The bill does provide for amendments to the Bank of Canada Act. I have not read them in detail, but I would assume that they deal with the additional identification of the Bank of Canada in relation to the Bank Act and the Canadian Payments Association.

Senator Connolly (Ottawa West): I was wondering whether Mr. Lewis knew whether, in fact, there was any supervisory role to be exercised by the Bank of Canada as a member of that board.

Mr. Lewis: The chairman presumably will be the Inspector General of Banks or his appointee.

The Chairman: Of the board of directors?

Mr. Lewis: The Board of Directors of the Association.

Senator Cook: That is page 368.

Senator Molson: Mr. Chairman, the composition of the board is set out on page 366 in clauses 57 and 58. Clause 57(3) says:

Subject to subsection 58(1), for the purpose of election of directors, the members shall be grouped into four classes, namely,

- (a) banks,
- (b) centrals,
- (c) trust companies and loan companies, and
- (d) other financial institutions,

and each class may elect from among representatives named by the members of that class the number of directors set out in the regulations.

That is where the composition of the board is going to be determined. It is set out in the regulations.

[Traduction]

nombre de voix fixé proportionnellement à leur réserves d'actif liquide ou instruments de compensation, selon les normes en vigueur. Je crois que cette disposition relèverait des règlements et des règles.

Évidemment, les grandes banques à charte contrôleront le conseil grâce au pouvoir de leurs actifs et, partant, des voix qu'ils exprimeront. Les représentants des grandes banques à charte devront veiller à ce que les ententes conclues avec les nouveaux établissements financiers soient viables financièrement. La responsabilité financière sera tributaire des limites imposées aux petits établissements notamment sur le montant des chèques qu'ils seront autorisés à émettre; de toute façon, il lui faudra prévoir une entente quelconque. J'imagine que les petits établissements préféreront s'en remettre aux bons offices d'une banque à charte plutôt que d'obtenir le statut de membre à part entière.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Monsieur le président, je remarque que les banques à charte contrôleraient certainement l'Association. Je note également qu'à la page 363, l'alinéa 52(1)a stipule que la Banque du Canada en sera membre. Évidemment, son vote n'aura pas le poids de celui des banques à charte au sein du conseil, si les voix sont proportionnelles au nombre de dollars d'actif de chacune des banques. Quel pouvoir aura alors la Banque du Canada? Sera-t-elle simplement membre du conseil pour la forme?

Le président: Le bill prévoit également des modifications à la Loi sur la Banque du Canada. Je n'ai pas lu ces dispositions en détail, mais je présume qu'elles précisent le statut de la Banque du Canada vis-à-vis de la Loi sur les banques et de l'Association canadienne des paiements.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Je me demandais si M. Lewis savait si, effectivement, la Banque du Canada exercerait un rôle de surveillance en tant que membre de ce conseil.

M. Lewis: Le président sera présumément l'inspecteur général des banques ou son délégué.

Le président: Du conseil de direction?

M. Lewis: De l'Association.

Le sénateur Cook: C'est ce qu'on dit en page 368.

Le sénateur Molson: Monsieur le président, la composition du conseil est définie à la page 366, aux articles 57 et 58. Le paragraphe 57(3) stipule:

Sous réserve du paragraphe 58(1), aux fins de l'élection des administrateurs, les membres sont divisés en quatre catégories, savoir:

- a) les banques,
- b) les centrales,
- c) les compagnies fiduciaires et les compagnies de prêt, et
- d) les autres établissements financiers,

chaque catégorie pouvant élire, parmi les représentants nommés par ses membres, le nombre d'administrateurs indiqué dans les règlements.

Voilà où sera déterminée la composition du conseil. Cela est défini dans les règlements.

[Text]

Senator Connolly (Ottawa West): What is a central?

Senator Molson: Central is a credit union or an organization of unions.

Senator Barrow: Under subsection 58(2) it says:

Where subsection (1) applies, there shall be a Board of Directors of the Association consisting of nine persons, one of whom shall be the director appointed by the Bank of Canada.

Senator Molson: That is when there are less than five members.

Mr. Lewis: This is a transitional period where the number of members from the other institutions is less than five. At that stage there would be fewer directors. However, when there are more than five or more or there are more near-bank members who are not trust companies or centrals, then you would be back to the full ten plus the chairman. That is merely a transitional period.

If I may proceed, there is one item I think which is important and I have not seen any attention called to it previously. That is a provision whereby centrals, if they become members, will require to have their debts guaranteed by either a federal institution or a provincial government.

Senator Beaubien: A federal institution, would that be a chartered bank; is that what it means?

Mr. Lewis: Perhaps I should read subclause 78(1) which starts on page 373

Subject to subsections (2) and (3)

And subclause (2) states in part:

A central may not be a member of the Association unless the deposits made with the members or shareholders of the central are insured or guaranteed under an Act of Parliament or of the legislature of a province.

Senator Cook: What is a central?

Mr. Lewis: It is defined under the definitions at the beginning of the Canadian Payments Association Act:

"central" means a body corporate having members of shareholders that are credit unions that acts on behalf of its members or shareholders in the exchange of payment items;

This is another little guarantee to make sure there is financial stability all the way through the credit union system. It is not just a loose collection, a collection of locals. There is a government guarantee behind it.

Senator Connolly (Ottawa West): Does subsection (2) really mean that if a central cannot become a member because it is unable to comply with section 78(2), if it wants to be in the clearing arrangement it has to make its arrangement with a member? This is the recourse it has, I take it. Clearing is

[Traduction]

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Qu'appelle-t-on «centrales»?

Le sénateur Molson: Les centrales sont des coopératives de crédit ou des associations coopératives.

Le sénateur Barrow: Aux termes du paragraphe 58(2), on dit:

Lorsque le paragraphe (1) s'applique, le conseil d'administration de l'Association se compose de neuf personnes, dont une est l'administrateur nommé par la Banque du Canada...

Le sénateur Molson: Cette disposition s'applique lorsque le nombre des membres est inférieur à cinq.

M. Lewis: Il s'agit d'une période de transition, tant que le nombre des membres des autres établissements est inférieur à cinq. A ce moment-là, le nombre de directeurs serait moins élevé. Toutefois, lorsque le nombre des membres de l'Association sera supérieur à cinq ou lorsqu'il y aura un plus grand nombre de quasi-banques membres qui ne seront ni des compagnies fiduciaires ni des centrales, le nombre des membres du conseil passera à dix plus le président. C'est simplement une période de transition.

Si vous me le permettez, il y a un point que j'estime important et sur lequel nous ne nous sommes pas encore penchés. Il s'agit de la disposition en vertu de laquelle les centrales, si elles deviennent membres, devront s'assurer que leurs dettes soient garanties par une institution fédérale ou un gouvernement provincial.

Le sénateur Beaubien: Par institution fédérale, on entend une banque à charte, n'est-ce pas?

M. Lewis: Je devrais peut-être lire le paragraphe 78(1) qui débute à la page 373.

78. (1) Sous réserve des paragraphes (2) et (3), et le paragraphe (2) se lit comme suit:

(2) Une centrale ne peut devenir membre de l'Association sauf si les dépôts auprès des membres ou des actionnaires de la centrale sont assurés ou garantis en vertu d'une loi du Parlement ou d'une loi d'une législature d'une province qui...

Le sénateur Cook: Qu'est-ce qu'une centrale?

M. Lewis: Elle est définie au début du texte sur l'Association canadienne des paiements:

«centrale» désigne la personne morale dont les membres ou les actionnaires sont des caisses de crédit pour le compte desquelles elle procède à l'échange d'instruments de paiement;

C'est en fait une petite garantie visant à assurer la stabilité financière dans tout le processus. Il ne s'agit pas de rassemblement sans grande cohérence, d'un rassemblement de succursales. Il y a une garantie gouvernementale à l'appui.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Le paragraphe (2) signifie-t-il réellement que si une centrale ne pouvant devenir membre parce qu'elle est incapable de se conformer au paragraphe 78(2), veut tirer profit des accords de compensation, elle devra prendre des dispositions avec un membre? C'est son

[Text]

available to all these financial institutions that have chequeable deposits.

Mr. Lewis: Yes. I would think the main member in the case of the credit unions in western Canada, the National Association of Canadian Credit Unions, would be the main clearing member, and the others would be subclearing or regional clearing members. However, in order to be guaranteed of clearing service under this system, the NACCU would require each one to conform by firm agreements, and if it was thought they were not stable enough they would probably have to go to the provincial government and get a guarantee.

Senator Connolly (Ottawa West): You have not got the guarantee support.

Senator Buckwold: Could you explain what is meant by "insured or guaranteed under an Act of Parliament or of the legislature of a province"?

Mr. Lewis: I would think that refers at least to the Canada Deposit Insurance Corporation, the Quebec Deposit Insurance Corporation, and perhaps others in other provinces, for which there is legislation in place but which I do not think is passed as yet.

Senator Connolly (Ottawa West): That is pretty restrictive.

Mr. Lewis: There will probably be other provincial acts.

Senator Buckwold: What are the mechanics of that? Say one of the centrals wants to join, how do they get this guarantee?

Mr. Lewis: I would think this is something that will be worked out by the NACCU with all the centrals and locals.

Senator Roblin: I was thinking this guarantee referred to is the same as or equivalent to the \$20,000 individual account guarantee provided in the banking system.

Mr. Lewis: I think it is more than that. I think it is really a carte blanche guarantee but for a much larger amount. It would depend upon the size of the credit union and the nature of each one's transactions; \$20,000 might be enough for some locals, but I think many of them would need considerably more, because they have large investments in government bonds and so on, and a large transaction may come along so that occasionally they may have to issue a cheque for several hundred thousands of dollars.

Senator Roblin: Referring to paragraph (a), in the case of many credit unions this would be a provincial guarantee, which I think is quite unlikely to be available in some provinces.

Senator Cook: There is also paragraph (b). Paragraph (a) would not be sufficient by itself, so you have to have paragraph (b) as some protection.

Senator Roblin: Inspection is easier, because most of these credit unions are fairly well inspected by provincial authorities

[Traduction]

seul recours, si je comprends bien. Les accords de compensation sont accessibles à toutes les institutions financières qui ont des dépôts dont il est possible de tirer des chèques.

M. Lewis: Oui. Je serais porté à croire que le principal membre dans le cas des caisses de crédit de l'ouest, la *National Association of Canadian Credit Unions*, serait le principal membre participant à la compensation, tandis que les autres participeraient à une sous-compensation ou à une compensation régionale. Toutefois, afin de s'assurer une garantie de service en vertu de ces accords, la NACCU exigerait que chaque membre se conforme à des accords fermes, et si elle jugeait certains insuffisamment stables, ces derniers devraient s'adresser au gouvernement provincial pour obtenir une garantie.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Vous n'avez pas obtenu l'appui d'une garantie.

Le sénateur Buckwold: Pouvez-vous expliquer ce qu'on entend par «assurés ou garantis en vertu d'une loi du Parlement ou d'une loi d'une législature d'une province»?

M. Lewis: Je crois que cela se rapporte en tout cas à la Corporation d'assurance-dépôt du Canada, à la Corporation d'assurance-dépôt du Québec, et peut-être à d'autres corporations dans d'autres provinces. On légifère sur ces organismes, mais aucune loi n'a encore été adoptée, je crois.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): C'est assez limité.

M. Lewis: Il y aura probablement d'autres lois provinciales.

Le sénateur Buckwold: Comment cela fonctionne-t-il? Si les centrals veulent adhérer, comment obtiennent-elles cette garantie?

M. Lewis: C'est un arrangement, je crois, qui sera mis au point par la NACCU avec les centrals et les succursales.

Le sénateur Roblin: Je croyais que cette garantie était pareille ou équivalente au compte particulier de \$20,000 garanti prévu dans le cadre du système bancaire.

M. Lewis: Je crois que c'est plus important. En fait, il s'agit vraiment d'une garantie inconditionnelle, mais aussi d'un compte beaucoup plus important. Tout dépendrait de l'importance de la caisse de crédit et de la nature de chacune des transactions; \$20,000 pourraient suffire à certaines succursales, mais je crois qu'un grand nombre d'entre elles auraient besoin de beaucoup plus, parce qu'elles ont d'importants investissements dans les obligations du gouvernement etc.. De plus, une grosse transaction peut se présenter et elles pourraient devoir émettre un chèque de plusieurs centaines de milliers de dollars.

Le sénateur Roblin: Au sujet de l'alinéa a), dans le cas d'un grand nombre de caisses de crédit, il s'agirait d'une garantie provinciale qui, à mon avis, est fort probablement impossible à obtenir dans certaines provinces.

Le sénateur Cook: Il y a aussi l'alinéa b). L'alinéa a) ne suffirait pas à lui seul, de sorte que nous avons l'alinéa b) en guise de protection.

Le sénateur Roblin: L'inspection est facilitée, parce que la plupart de ces caisses de crédit sont assez bien inspectées par

[Text]

when they come under provincial rule, but the guarantee is something else.

Senator Connolly (Ottawa West): I suppose the remedy of these people who cannot arrange for a guarantee is to go to a member of the clearing association and make their arrangement there. In that case they do not require the government guarantee. I suppose that is the answer you would be given. All you can do is guess at it.

Senator Roblin: That does not seem unreasonable to me at all.

Senator Molson: The relationship is with the central. Surely then it is the central that must see that the individual units composing it, the credit unions, are enabled somehow or another to comply with the requirements. I dare say they could be very different in different cases.

Senator Macnaughton: But they bear the responsibility.

Senator Molson: I would assume the central bears the responsibility.

Mr. Lewis: I think that pretty well covers the recommendations in connection with the White Paper.

The Chairman: To summarize what you have said, it looks as though in section 67, Part IV, that deals with the Canadian Payments Association, starting at page 369, they contemplate doing the sort of thing that I have been referring to as administration by bylaw. Whether it is exhaustive in terms of what we have provided in our report is a question. Just to give them the authority to make bylaws for, for instance, the administration and management of the business of the association does not indicate how they are going about doing it, or what obligations, if any, there are for them to incorporate. This is where our report was detailed, and was supported by the banks, the caisses populaires and credit unions as an intelligent and responsible way of dealing with carrying on the business of the Canadian Payments Association. I think at some stage before we make decisions on this we have got to see them.

The trouble with bylaws is that the authority that makes them, with the approval of the Governor in Council, can unmake them, it can change them. The way the set-up of the Canadian Payments Association is provided for now, the chartered banks would really have the controlling vote. Under the provisions for new chartered banks, with foreign banks coming in, until such time as the limits on the scope of their operations and assets might be substantially changed and increased they would not be a threat to the controlling interest of the Canadian chartered banks, nor would such near-banks as chose to become members of the Canadian Payments Association; they would not have a significant position as against the chartered banks. So the dominant influence would appear to be in the hands of the chartered banks, plus the Bank of Canada.

Senator Cook: As a general principle, Mr. Chairman, it is much better to allow the system, which knows how to operate, to make its own by-laws, subject to approval of the government, rather than to have the government impose regulations upon the system, because they know better what it is.

[Traduction]

les autorités provinciales lorsqu'elles sont assujetties au régime provincial, mais la garantie constitue un aspect distinct.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Je suppose que pour ceux qui ne peuvent obtenir une garantie, la solution consiste à s'adresser à un membre de l'association de compensation. Dans ce cas, ils n'exigent pas la garantie du gouvernement. Je suppose que c'est la réponse qu'on vous donnerait. Tout ce que vous pouvez faire, c'est supposer.

Le sénateur Roblin: Cela ne me semble pas déraisonnable du tout.

Le sénateur Molson: Le rapport se fait avec la centrale. C'est elle qui doit s'assurer que les diverses caisses de crédit qui la composent sont d'une façon ou d'une autre en mesure de respecter les exigences. J'imagine qu'elles peuvent être très différentes selon les divers cas.

Le sénateur Macnaughton: Mais elles sont responsables.

Le sénateur Molson: Je présume que la centrale est responsable.

M. Lewis: Je pense que cela couvre bien les recommandations en rapport avec le Livre blanc.

Le président: Pour résumer ce que vous avez dit, il semble qu'avec l'article 67, partie IV, commençant à la page 369 et se rapportant à l'Association canadienne des paiements, il envisage une administration par voie de règlement, comme j'en ai parlé. On se demande si c'est exhaustif par rapport à ce que nous avons stipulé dans notre rapport. Le simple fait de leur accorder le pouvoir d'établir des règlements visant, par exemple, l'administration et la gestion de l'activité de l'association n'indique pas comment ils vont procéder ou, le cas échéant, quelles sont leurs obligations. À cet égard, notre rapport était détaillé; les banques, les caisses populaires et les caisses de crédit l'ont considéré comme une façon intelligente et responsable de poursuivre les activités de l'Association canadienne des paiements. Je pense qu'à un certain stade, avant de prendre des décisions à cet égard, nous devons les étudier.

La difficulté avec les règlements, c'est que le texte permettant de les établir, sous réserve de l'approbation du gouverneur en conseil, peut aussi permettre de les annuler, de les modifier. D'après la façon dont la création de l'Association canadienne des paiements est actuellement prévue, les banques à charte auraient vraiment le vote prépondérant. Aux termes des dispositions visant la création de nouvelles banques à charte, ni les banques étrangères, jusqu'à ce qu'on en ait élargi sensiblement l'activité et l'actif, ni les quasi-banques choisies pour devenir membres de l'Association canadienne des paiements, ne menaceraient le contrôle des banques à charte canadiennes. Elles n'auraient pas une position importante par rapport aux banques à charte. L'influence dominante semblerait donc être le fait des banques à charte, ainsi que de la Banque du Canada.

Le sénateur Cook: En principe, monsieur le président, il est beaucoup mieux de laisser aux administrateurs du système, qui savent comment le faire fonctionner, le soin d'établir leurs propres règlements, sous réserve de l'approbation du gouvernement, plutôt que de demander à ce dernier de le faire.

[Text]

The Chairman: I was looking at the possibility of some of these being included in the bill if we decide that they are essential to the operation.

Mr. Lewis: Senator Hayden, it occurs to me that perhaps something that is missing from the package bill is a transitional period provision. If this is passed without the bylaws and rules in place, there will be a hiatus, or a period during which the Canadian Bankers' Association's responsibilities will have been undone by these amendments to that act. We will have created the Canadian Payments Association through the passing of this act, the Canadian Payments Association Act. What happens the day after, when the bylaws are not in place and the rules and regulations for settling and providing for clearing balances have not been established? I just wonder whether that has been thought through? Perhaps it has, but it does not appear to be contained in the package bill. We cannot undo one automatically and create the other without bylaws. So that must be in place and I would think that the proposed bylaws should be submitted before final consideration of the bill.

The Chairman: Yes, but you will notice the comment in the "Summary of Banking Legislation," which I read yesterday, where it was agreed that we should have before us the draft regulations to assist parliamentary committees in examining the revision of the banking legislation. Now, it does not say the bylaws, yet I was expecting that the administration would be reflected in the regulations. However, it would appear from looking at clause 67 that the administration will be reflected in the bylaws, subject to approval by the Governor in Council, which makes me sort of lean for the moment to the thought as to whether the basics, or the things that are really essential, should not be included in the bill?

Senator Connolly (Ottawa West): Mr. Chairman, could we return to Mr. Lewis' last point with respect to an interim arrangement to allow the new organization to come into being and the other to go out in an orderly fashion? At page 389 of the bill, clause 96 provides that:

Part IV or any provision therefor shall come into force on a day or days to be fixed by proclamation.

That may very well mean the Canadian Bankers' Association clearing arrangement now will be phased out at an appropriate time to allow this one to come into being.

Mr. Lewis: I believe that is a very good observation, Mr. Chairman, and hopefully one which is workable.

Senator Connolly (Ottawa West): That may look after it; I do not know. We will have to ask them about this.

The Chairman: Yes.

Senator Connolly (Ottawa West): In our recommendations in the report we said that:

The Committee recommends that the Bank of Canada pay to the proposed Canadian Payments Association a reasonable rate of interest on the amount of cash balance

[Traduction]

Le président: J'envisageais la possibilité d'inclure dans le projet de loi une partie de ces éléments, soit ceux que nous jugerions essentiels au fonctionnement.

M. Lewis: Sénateur Hayden, ce qui manque peut-être à ce projet de loi global, c'est une disposition établissant une période transitoire. Si c'est adopté sans que les règles et les règlements soient en place, il y aura une période pendant laquelle les responsabilités de l'Association des banquiers canadiens auront été supprimées par ces modifications à cette loi. L'Association canadienne des paiements est créée par l'adoption de la Loi sur l'Association canadienne des paiements. Qu'arrivera-t-il le lendemain de l'adoption de la loi alors qu'aucun règlement n'aura encore été adopté et qu'aucune règle ne régira la création d'un système de règlement et de compensation? Je me demande si on y a songé? Sans doute, cependant le bill ne semble contenir aucune disposition en ce sens. Nous ne pouvons pas automatiquement dissoudre une association et en créer une autre sans l'adoption de règlements. Il faut que la structure soit en place et j'estime que les règlements doivent être présentés avant l'étude finale du bill.

Le président: Oui, mais vous noterez le commentaire dans le «Résumé de la législation bancaire», que j'ai lu hier, où l'on a admis qu'il faudrait d'abord avoir en main les projets de règlement afin de permettre au comité parlementaire d'examiner la révision de la législation bancaire. On n'y parle pas des règlements, pourtant je m'attendais à ce que les questions administratives fassent l'objet des règlements. Cependant, il semblerait, si je me reporte à l'article 67 du bill, que les questions administratives feront de fait l'objet des règlements, sous réserve de l'approbation du gouverneur en conseil. J'en suis donc arrivé à me demander si les questions vraiment fondamentales ne doivent pas être incluses dans le bill.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Monsieur le président, pourrions-nous revenir au dernier point soulevé par M. Lewis concernant les dispositions provisoires visant à permettre la création de la nouvelle association et la dissolution méthodique de l'ancienne? À la page 389 du bill, l'article 96 stipule que:

La Partie IV ou l'une de ces dispositions entre en vigueur à la date fixée par proclamation.

Cela peut fort bien vouloir dire que les accords de compensation de l'Association canadienne des paiements cesseront graduellement d'être appliqués, au moment voulu, afin de permettre à ce nouveau système d'entrer en vigueur.

M. Lewis: J'estime que c'est une remarque très pertinente, monsieur le président, et heureusement, très pratique.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): La disposition peut être suffisante en elle-même, je ne le sais pas. Il faudra leur poser la question.

Le président: Oui.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Dans notre rapport, nous avons entre autres recommandé que:

La Comité recommande que la Banque du Canada verse à l'Association canadienne des paiements un taux d'intérêt raisonnable sur le solde en caisse des fonds pour les

[Text]

in the Clearing Settlement Cash Reserve on deposit with the Bank of Canada and that the proposed Association allocate to each member its proportionate share.

I do not know whether we have any information, but I wonder how the Canadian Payments Association is to be financed and whether that recommendation touches the point that perhaps this may be the only source of income for the association?

The Chairman: One of the matters it is proposed to deal with by bylaw is set out in clause 67(1)(e) at the foot of page 369 of the bill, reading as follows:

(e) respecting the payment of dues by the members and establishing the method of determining the amount thereof;

Senator Connolly (Ottawa West): Do you suppose that to be the only source of income for the association?

The Chairman: It would appear to be.

Mr. Lewis: I would think, Senator Hayden, that if they carried out our recommendation that non-bank members of the Canadian Payments Association carry cash settlement balances or investments in their secondary reserve, the association would earn interest on that. However, we are recommending that if there is an excess over the normal requirements each member would be paid a proportionate share of that income so that they would not lose income on excess deposits.

The Chairman: Mr. Lewis and Senator Connolly, you see, if you are going to require the relationship to be directly between, for instance, a caisse populaire and the Bank of Canada, there will be problems. This is something the caisses populaires did not wish to have happen, the Bank of Canada being a federal institution and they provincially incorporated, having duties and responsibility to the provincial government. So we recommended that these clearing balances be provided to the Canadian Payments Association and the association would pay them over to the Bank of Canada, which would hold them as clearing balances. This was acceptable as a way out of the problem. Now, I would hope that we would not undo that and revive the problem. During the period of time, even if it were a day or two days, that the clearing balances might be in the hands of the association, I would expect they would earn interest, so they would have a source of income. If the income earned in that manner were an asset of the association, which I would think it would be unless they agree that it will not be, then this is another source of funds for the Canadian Payments Association and if it amounts to anything at all, of course, the dues might be less.

Senator Connolly (Ottawa West): Yes; in other words, they will balance one off against the other and, perhaps, run a non-profit operation in the association.

The Chairman: Yes. However, certainly the provisions for regulations do not go any distance to deal with any problem. I have a sort of feeling that maybe the functions of the bylaws and the functions of regulations have been mixed up. Maybe

[Traduction]

opérations de compensation déposés auprès d'elle et que l'Association envisagée partage ce revenu au prorata entre ses membres.

Je ne sais pas si nous avons les renseignements voulus, mais je me demande comment l'Association des paiements sera financée et si cette recommandation tient compte du fait que les intérêts seront probablement la seule source de revenu de l'Association.

Le président: L'alinéa 67(1)e au bas de la page 369 du bill prévoit un des cas où l'Association devra adopter un règlement et voici la citation du texte:

e) les modalités de calcul et de paiement des cotisations des membres;

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Croyez-vous que ce sera la seule source de revenu de l'Association?

Le président: C'est bien ce qu'il me semble.

M. Lewis: Je serais porté à croire, sénateur Hayden, que s'ils adoptaient notre recommandation voulant que les banques non membres de l'Association canadienne des paiements gardent dans leurs réserves secondaires des soldes en espèces ou des investissements, l'Association pourrait en tirer un revenu. Cependant, nous recommandons, s'il y a un excédent en sus des besoins normaux, que chaque membre reçoive une part proportionnelle de ce revenu afin qu'il ne perde pas de revenu provenant des dépôts excédentaires.

Le président: M. Lewis et monsieur le sénateur Connolly, si par exemple vous voulez qu'il y ait un lien direct entre, disons, une caisse populaire et la Banque du Canada, certains problèmes se poseront. D'ailleurs, les caisses populaires s'y sont opposées puisque la Banque du Canada est une institution fédérale alors qu'elles sont constituées en vertu d'une charte provinciale, et elles ont des responsabilités envers le gouvernement provincial. Par conséquent, nous recommandons que les soldes de compensation soient versés à l'Association canadienne des paiements qui les déposerait à la Banque du Canada, laquelle les garderait à titre de soldes de compensation. C'est une façon acceptable de résoudre ce problème. J'espère que nous ne ferons pas marche arrière et que ce problème ne surgira pas de nouveau. J'ose croire que ces soldes produiraient un intérêt pendant qu'ils seraient confiés à l'Association, même s'il ne devait s'agir que d'une période de quelques jours à faire. Elle obtiendrait ainsi un revenu. Si le revenu était inscrit à l'actif de l'Association, à moins qu'elle n'en décide autrement, il en résulterait une autre source de fonds pour l'Association, ce qui ferait diminuer vraisemblablement son passif.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Oui. En d'autres mots, on pourrait aussi contrebalancer les opérations et même diriger une organisation sans but lucratif au sein de l'Association.

Le président: En effet. Les dispositions portant sur les règlements administratifs ne permettent pas de résoudre ce problème. J'ai l'impression que les fonctions des règlements ont été confondues avec celles des règlements administratifs.

[Text]

the means by which to ensure that these essential matters are dealt with is to include them right in the bill.

Mr. Lewis: Another point, Senator Hayden, before we pass on to the next section, is that we must appreciate that in the setting of the amount of these clearing settlement balances, wherever the balances are held, either directly in the Bank of Canada or directly in an account in the name of the Canadian Payments Association, the balances required will be uneven between the chartered banks and the individual near-banks.

The amount of the clearing balances will be based on each one's respective experience. The chartered banks will probably still clear through the Bank of Canada, in any event. They will not be required to hold deposits with the Canadian Payments Association, for that would be a duplication. We recommended that that be avoided, and I am sure it will.

The placing of these balances by the new members of the near-banks will be based on their experience of the volume they churn up daily and the fluctuation of their requirements. Therefore, each one will have different experiences and different balances. The excess might be very great in some cases where an institution has a very volatile mix and a very fluctuating clearing requirement. In that case, the excess would earn interest, and if that excess is held on deposit, they should be credited with interest. They should be credited with a proportionate amount. The large institutions would be paying a greater proportion of the cost, if you wish, but in relation to their volume and other indices, or whatever is used. It would not be fair for the new near-banks to be required to keep large excess deposits income. That is why we recommended that the distribution of the excess income earned from excess balances should be divided in proportion to the balances which each one puts respectively up rather than on the basis of the member's assets or on the same basis as the sharing of costs.

Senator Connolly (Ottawa West): That is what you mean when you say "allocate to each member its proportionate share."

Mr. Lewis: Yes, senator.

Senator Connolly (Ottawa West): Perhaps we should note on the record the following: The point you just made is that some of these near-banks, credit unions and so on, which are provincially incorporated, and so forth, are being subjected to regulations made by a federal authority. I think the Canadian Payments Association, which the committee recommended and which is now proposed under Part IV, takes care of that situation because these institutions join directly or indirectly and do so voluntarily, so that they can take advantage of the services to be provided under the Canadian Payments Association Act. You avoid the question of putting them under another jurisdiction. It is a contract insofar as they are concerned.

The Chairman: They have an option.

[Traduction]

La seule façon de garantir que ces questions primordiales seront traitées consiste à en faire mention dans le projet de loi.

M. Lewis: Sénateur Hayden, j'aurais une autre observation avant d'étudier le prochain article: nous devons tenir compte du fait qu'en établissant le montant des soldes de compensation, quel que soit l'établissement qui s'en préoccupe, que ce soit directement à la Banque du Canada ou directement dans un compte au nom de l'Association canadienne des paiements, les soldes en question ne seront pas les mêmes dans les banques à charte et dans les quasi-banques.

Le montant de ces soldes sera établi selon l'expérience des différents établissements. Il est probable que les banques à charte feront encore compenser leurs effets par l'intermédiaire de la Banque du Canada de toute façon. Elles ne seront pas tenues de garder les dépôts de concert avec l'Association canadienne des paiements, car il y aurait alors chevauchement. Nous avons recommandé d'agir de façon à éviter cette situation. Au demeurant, je suis sûr qu'elle ne se produira pas.

Le dépôt de ces soldes par les nouveaux membres des quasi-banques sera en fonction de l'importance de leurs opérations quotidiennes de même que de la variation de leurs exigences. Leurs expériences n'étant pas les mêmes, les soldes seront différents. Le surplus pourrait être très élevé si un établissement a un capital volatil et si ses exigences varient considérablement en matière de compensation. Dans ce cas-là, le surplus porterait intérêt auquel l'établissement ne devrait pas avoir droit si cet excédent est déposé. Il devrait obtenir un montant proportionnel. Les établissements importants assumeraient un fort pourcentage du coût, si vous le voulez, mais ce serait par rapport à leurs liquidités et aux autres indices. Il serait injuste d'obliger les quasi-banques à garder un important surplus de liquidités. C'est pourquoi nous avons recommandé de distribuer le surplus obtenu des soldes excédentaires en fonction des soldes que chaque établissement avait déclarés plutôt qu'en fonction des valeurs actives et du partage des coûts.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): C'est ce que vous voulez dire lorsque vous mentionnez «attribuer à chaque membre sa part proportionnelle».

M. Lewis: Oui, sénateur.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Nous pourrions peut-être faire inscrire ce qui suit au procès-verbal. Vous venez de mentionner que certaines quasi-banques, caisses de crédits et autres établissements, qui sont constitués en vertu des lois provinciales, sont assujettis aux règlements édictés par un organisme fédéral. A mon avis, l'Association canadienne des paiements, que le Comité a recommandée et dont traite la Partie IV règle cette situation, car ces établissements fusionnent directement ou indirectement; ils le font volontairement afin de profiter des services offerts conformément à la Loi sur l'Association canadienne des paiements. Vous évitez ainsi le problème de les assujettir à une autre sphère de compétence. Il s'agit d'un contrat en ce qui les concerne.

Le président: Un choix s'offre à ces établissements.

[Text]

Senator Roblin: It appears that we are not going to know how this Canadian Payments Association body will work until the bylaws are prepared.

The Chairman: That is why I pointed out that they recognized we would require draft regulations.

Senator Roblin: Precisely. That is the point I was going to make. The bylaws have to be approved by the Governor in Council, so they are really analogous to regulations.

The Chairman: We should at least see the draft bylaws. We might decide that some of those provisions should be in the bill.

Senator Roblin: Precisely. I am a great believer in putting everything in the bill that we possibly can and minimizing the regulations which would apply. Is there an undertaking that we will see these?

Senator Connolly (Ottawa West): The bylaws have to be passed by the institution which they will govern. This institution will not have its offices or directors until this has been proclaimed. It may be a long way down the road before the bylaws are available.

The Chairman: That is why I mentioned "draft bylaws". They only contemplate giving out draft regulations.

Senator Molson: We certainly could not recommend that they do more than this through regulation. It would be quite out of keeping as far as we are concerned to do that. We would have to want these matters in the proposed act or agree with the suggested bylaws.

The Chairman: Frankly, I have reservations about some of the elements dealt with in the proposed section 67.

Senator Molson: But you would not recommend they be regulations?

The Chairman: No. If what we are thinking of is substantive, then it should be in the act. That has been the attitude of this committee with respect to all bills it has considered. I do not think we should depart from that procedure.

Senator Molson: I agree.

The Chairman: Mr. Lewis, you have not exhausted the committee on this, but I am wondering whether you have exhausted that particular subject?

Mr. Lewis: I would think, Mr. Chairman, this being an educational session in which I am joining in as a student as well, that we have exhausted it enough for today. I think we should now proceed to the portion dealing with the Bank Act.

The Chairman: Are you going to talk about the reserves?

Mr. Lewis: Yes. The name "package bill", as suggested by the chairman, is very appropriate. I think this might be the name we should use so we will understand what we are talking about. This relates to the package consisting of 400 pages covering 1,000 provisions. The short title for the package is the "Banks and Banking Law Revision Act, 1978." Part I deals with the Bank Act, Within Part I of the Bank Act there are other parts.

[Traduction]

Le sénateur Roblin: Il semble que nous n'allons rien savoir sur le fonctionnement de cette Association canadienne des paiements tant que les règlements ne seront pas rédigés.

Le président: C'est la raison pour laquelle j'ai dit qu'il faudrait rédiger des projets de règlements.

Le sénateur Roblin: Précisément. C'est ce que j'allais dire. Les règlements doivent être approuvés par le gouverneur en conseil et on peut donc les comparer aux règlements ordinaires.

Le président: Nous devrions au moins examiner les projets de règlements. Nous pourrions décider d'inclure certaines de ces dispositions dans le projet de loi.

Le sénateur Roblin: Exactement. Je pense qu'il est préférable de mettre tout ce qu'on peut dans le projet de loi et de réduire les règlements qui s'y appliquent au minimum. Pensez-vous que nous les verrons un jour?

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Les règlements doivent être adoptés par l'établissement qu'ils régiront. Cet établissement n'aura ni locaux ni administrateurs tant que ses règlements n'auront pas été adoptés. Et on peut les attendre longtemps.

Le président: C'est la raison pour laquelle j'ai parlé de «projets de règlements». Le gouvernement n'envisage de n'établir que des projets de règlements.

Le sénateur Molson: On ne pourrait pas lui demander d'en faire plus par règlement. Ce serait un peu trop. Ces questions devraient figurer dans le projet de loi ou nous devrions accepter les règlements proposés.

Le président: J'émetts des réserves sur certains passages de l'article 67.

Le sénateur Molson: Mais vous ne voulez pas de règlements?

Le président: Non. Si ce à quoi nous pensons est important, la loi devrait le mentionner. C'est l'attitude qu'a toujours adopté ce Comité pour tous les projets de loi qu'il a étudiés. Je ne pense que nous devrions nous départir de ce procédé.

Le sénateur Molson: Je suis d'accord avec vous.

Le président: Monsieur Lewis, vous n'avez pas épuisé le Comité, mais je me demande si vous avez épuisé le sujet.

M. Lewis: Monsieur le président, cette séance a été des plus profitables et m'a permis d'en apprendre beaucoup, mais je crois que nous en avons assez parlé aujourd'hui. Nous devrions parler maintenant de la Loi sur les banques.

Le président: Allez-vous parler des réserves?

M. Lewis: Oui. L'expression qu'a utilisée tout à l'heure le président est tout à fait appropriée. On pourrait l'utiliser pour se référer à ce projet de loi. Il s'agit d'un ensemble de 400 pages renfermant environ 4,000 dispositions. Son titre abrégé est «Loi de 1978 remaniant la législation bancaire». La première partie traite de la loi sur les banques et il existe plusieurs divisions à l'intérieur de cette première partie.

[Text]

In the illustration you see before you now, we have used two different colours to designate each one. When talking about Part I we should refer to the black figures. I will not bother going over what is in the Bank Act; this is simply a breakdown of it. However, as agreed yesterday, we will follow the order as presented originally in the white paper and also as presented in the discussion of the summary which you have before you. That treats the various subjects in the same order as they are treated in the white paper. As agreed upon, we will continue our study and take the items in that order.

Senator Laird: That is fine, but when will you talk about the entirely new pieces of legislation which appear in the bill?

Mr. Lewis: We will start right away. As we come to each Section, we will deal with the new suggestions pertinent to that section.

Senator Laird: There a number of such items, some of which are of definite concern to some of us.

Senator Connolly (Ottawa West): I take it that as we go along we will relate these new provisions to the recommendations contained in our earlier report.

Senator Laird: Quite frankly, I am thinking of the new provisions which is to the effect that a director of a bank cannot be a director of any other corporation. I dislike that heartily. That is an example of something that was not before us and concerning which some of us may have some definite concerns. I shall have a lot to say about that in due course.

Senator Austin: I believe that provision speaks of an officer of the bank. An outside director of a bank can be a director of other corporations. If you are part of the management of the bank, the new provisions suggests you cannot be a director of any other corporation.

The Chairman: Having regard to what you have said, Senator Laird, no doubt at some stage we will certainly have to deal with it.

Mr. Lewis: There was an editorial in the *Financial Post* of June 3 dealing with that very subject. It is a subject which we will come to as we go through the various subjects to be covered.

The first subject to be discussed is that of primary reserves. Getting into the recommendations of the reserves, we prepared a small schedule based upon the figures of June, 1977, which coincide with the report of this committee. The first column gives you the situation under the present act, and the second column the proposed situation under the white paper. These figures are in the earlier report of this committee. In addition to being in the body of the report, they are contained in the appendix. To bring those figures up to date, I think it would be fair to add 10 per cent in each case to reflect the growth in the assets of the banks. This schedule does not show the total assets of demand deposits, notice deposits, and so on, but those

[Traduction]

Sur le dessin que vous avez devant vous, nous avons utilisé deux couleurs différentes pour désigner chacune d'entre elles. Lorsque nous parlerons de la première partie, nous nous référerons aux chiffres noirs. Ce n'est pas la peine que je vous dise ce que contient la Loi sur les banques; ceci n'est qu'une simple ventilation. Toutefois, comme je l'ai dit hier, nous suivrons l'ordre du Livre blanc, qui est le même que le résumé que vous avez devant vous. Il traite des divers sujets dans le même ordre que celui du Livre blanc. Nous allons donc poursuivre notre étude et étudier chaque question dans cet ordre.

Le sénateur Laird: Tout ceci est bien joli, mais quand allez-vous parler des nouvelles dispositions qui figurent dans ce projet de loi?

M. Lewis: Tout de suite. Au fur et à mesure que nous les rencontrerons, nous en discuterons.

Le sénateur Laird: Il y en a un certain nombre, et certaines d'entre elles nous préoccupent beaucoup.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Je suppose qu'au fur et à mesure que nous les étudierons, nous pourrons faire un rapprochement entre ces nouvelles dispositions et les recommandations que renfermait notre rapport précédent.

Le sénateur Laird: Je suis en train de penser à la nouvelle disposition qui prévoit qu'un administrateur de banque ne pourra pas être administrateur d'une autre société. Cette disposition me déplaît foncièrement. Voici un exemple de ce qui nous préoccupe. J'en aurai beaucoup à dire là-dessus le temps venu.

Le sénateur Austin: Je pense que ces dispositions s'appliquent au dirigeant d'une banque. Un administrateur de banque peut être administrateur d'autres sociétés. Si vous faites partie de la direction de la banque, la nouvelle disposition prévoit que vous ne pourrez pas être administrateur d'une autre société.

Le président: A propos de ce que vous avez dit, sénateur Laird, il ne fait aucun doute qu'à un moment donné, nous aborderons cette question.

M. Lewis: Le 3 juin, le *Financial Post* a publié un éditorial traitant de cette question. Nous y viendrons en abordant les différents sujets à l'étude.

Le premier sujet de discussion concerne les réserves primaires. A propos des recommandations concernant les réserves, nous avons préparé, à partir des données de juin 1977, une petite annexe qui fait suite au rapport du Comité. La première colonne expose la situation actuelle, aux termes de la présente loi, et la deuxième colonne expose la situation que propose le Livre blanc. On retrouve ces données dans le rapport antérieur du Comité. Elles figurent dans le texte du rapport et sont jointes en annexe. Pour les mettre à jour, je crois qu'il conviendrait d'ajouter 10 p. 100 dans chaque cas pour tenir compte de l'augmentation de l'actif des banques. Cette annexe ne donne pas l'actif total en dépôts à vue, en dépôts à préavis, etc., mais

[Text]

figures are available in this committee's report on the white paper for those who wish them.

Senator Connolly (Ottawa West): For the benefit of the record, what you have on the screen now, I take it, is what you have distributed to us.

Mr. Lewis: Exactly.

Senator Connolly (Ottawa West): Perhaps at this point in the record you would like to have this table reproduced to enable quick reference to be made.

Mr. Lewis: I would only do that, Senator Connolly (Ottawa West), provided I put on the record some further explanation, because there are exceptions.

The Chairman: Having referred to something from our report, you need only give the reference. You do not have to read it in order that it be reproduced. The Debates Branch will be provided with a copy of it. You can then pick it up at that point and give whatever explanation you wish in connection with this statement.

[Traduction]

nous disposons de ces données pour ceux qui voudraient les consulter dans le rapport du Comité sur le Livre blanc.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Pour le compte rendu, je crois qu'on montre actuellement à l'écran ce que vous nous avez distribué.

M. Lewis: Exactement.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Peut-être voudriez-vous ici faire reproduire ce tableau pour qu'on puisse s'y reporter rapidement.

M. Lewis: Je suis d'accord, sénateur Connolly (Ottawa-Ouest), à condition qu'on me permette de fournir certaines explications car il y a des exceptions.

Le président: Lorsque vous vous reportez au contenu de notre rapport, vous n'avez qu'à donner la référence. Vous n'avez pas besoin d'en faire lecture pour que le passage soit reproduit. On fournira une copie à la section des Débats. Vous pourrez alors vous en servir et donner les explications que vous jugez utiles à propos de cet exposé.

RESERVES

Rates	<i>Primary Reserves</i>			
	Present Bank Act	White Paper	Bill C-57	Senate Proposal
A. C\$ demand	12%	12%	10%	10%
B. C\$ notice				
—over \$500 mill.	4%	4%	3%	3%
—first \$500 mill.	4%	2%	2%	3%
C. Foreign Currency	Nil	4%	3%	Nil

Amount of Reserve Requirement (expressed in millions of dollars)

A. C\$ demand	\$1,858	\$1,858	\$1,548	\$1,548
B. C\$ notice	2,611	2,500	1,850	1,958
C. Foreign Currency	Nil	120	90	Nil
	\$4,469	\$4,478	\$3,488	\$3,506

Foreign currency deposits used domestically—very rough estimate only; other deposits based on Bank of Canada Weekly Financial Statistics as at June 16, 1977

RÉSERVES

Taux	<i>Réserves principales</i>			
	Loi actuelle sur les banques	Livre blanc	Bill C-57	Proposition sénatoriale
A. A vue en dollars can.	12%	12%	10%	10%
B. A préavis en dollars can.				
—plus de \$500 mill.	4%	4%	3%	3%
—500 premiers mill. de \$	4%	2%	2%	3%
C. Devises étrangères	Nil	4%	3%	Nil
A. A vue en dollars can.	\$1,858	\$1,858	\$1,548	\$1,548
B. A préavis en dollars can.	2,611	2,500	1,850	1,958
C. Devises étrangères	Nil	120	90	Nil
	\$4,469	\$4,478	\$3,488	\$3,506

Dépôts de devises étrangères utilisés au Canada—évaluation très approximative seulement; autres dépôts évalués d'après les statistiques financières hebdomadaires de la Banque du Canada, 16 juin 1977

[Text]

Mr. Lewis: There are certain exceptions which we did not add to this schedule. There simply wasn't sufficient room. In that connection, at page 5 of the paper entitled "Summary of Banking Legislation 1978" there is a section headed "Cash Reserves." That section summarizes the proposals contained in Bill C-57. Also, there are certain definitions as to what is contained in the various categories or exceptions. In that respect, I read from page 6 of the paper as follows:

In other respects the cash reserve requirements follow the pattern intended for the Canadian Payments Association.

(i) Non-Encashable Canadian Dollar Notice Deposit Liabilities Owing to Canadian Residents with a Maturity Over One Year

These deposits currently are subject to reserves. The White Paper proposed that such deposits not be subject to reserves and the new proposals follow the White Paper.

(ii) Deposit Liabilities in the Form of RRSP and RHOSP Deposits

These deposits are currently subject to reserves. The legislation excludes them from the reserve base because they are unlike ordinary deposits in that they normally are for a longer term.

(iii) Inter-bank Deposits and Demand Deposits Payable to Non-bank Members of the Canadian Payments Association—

I do not think I need read the explanation.

Still dealing with this schedule, the figure we have used for foreign currency deposits used domestically has been estimated very roughly. This information, after inquiry at the Office of the Inspector General of Banks, is not available as yet to the Inspector General and, therefore, not available anywhere in Canada. Many of the banks, as you know, have very large deposits overseas in foreign funds, and they record only the total figure respecting deposits in foreign funds, including those used domestically. The figure we have used for calculation purposes of \$3 billion out of perhaps \$40 billion represents a very rough estimate. This figure will not be resolved until that information is available. Once each bank has reported to the Inspector General of Banks, we will have that information. But that does not affect the materiality of this schedule inasmuch as are only talking here of reserves. The white paper proposal of 4 per cent of \$3 billion amounts to \$120 million in reserves, whereas the proposal contained in Bill C-57 is 3 per cent of \$3 billion, or \$90 million. Those are large amounts in terms of deposits—extra deposits banks have to put up, non-interest bearing. But it is minor in comparison to the total reserves required under the white paper of approximately four-and-a-half billion dollars and, under Bill C-57, an estimate of \$3.5 billion, resulting in a gross reduction of \$1 billion.

[Traduction]

M. Lewis: Pour des raisons d'encombrement, nous n'avons pas pu ajouter certaines exceptions à cette annexe. A ce propos, on trouve à la page 5 du document intitulé «Summary of Banking Legislation 1978» (Résumé de la législation bancaire 1978) une section portant comme titre «réserves liquides». Cette section résume les propositions contenues dans le bill C-57. On y retrouve en outre certaines définitions qui expliquent ce que comprennent les diverses catégories ou exceptions. A ce propos, je lis à la page 6 du document ce qui suit:

Dans d'autres cas, le minimum à garder en réserves liquides respecte le plan prévu pour l'Association canadienne des paiements.

(i) Passif sous forme de dépôts à préavis non encaissables en dollars canadiens dus à des résidents canadiens et arrivant à échéances après plus d'un an.

A l'heure actuelle, ces dépôts sont assujettis aux réserves. On a proposé dans le Livre blanc qu'ils cessent de l'être et c'est de cela que s'inspirent les nouvelles propositions.

(ii) Passif-dépôts sous forme de dépôts pour le REER et le REEL.

A l'heure actuelle, ces dépôts sont assujettis aux réserves. La loi les en exclut car ils sont différents des dépôts ordinaires par le fait que leur échéance est à plus long terme.

(iii) Dépôts entre banques et dépôts à vue payables à des membres autres que des banques de l'Association canadienne des paiements.

Je ne crois pas avoir besoin de lire les explications.

Toujours à propos de cette annexe, les chiffres concernant les dépôts en devises étrangères utilisés au Canada ont été évalués très approximativement. Après enquête auprès du bureau de l'inspecteur général des banques, on a appris que ces renseignements ne lui avaient pas encore été fournis et que par conséquent, on ne peut se les procurer nulle part au Canada. Comme vous le savez, un grand nombre de banques ont à l'étranger des dépôts très importants en devises étrangères et elles n'inscrivent que des montants globaux, dont ceux qui sont utilisés au Canada. Le montant de \$3 milliards utilisés pour fins de calcul, représente par rapport aux \$40 milliards une évaluation très approximative. Il sera impossible d'être plus précis tant que ces renseignements ne seront pas disponibles. Ils le seront une fois que chaque banque aura fait rapport à l'inspecteur général des banques. Toutefois, cela n'enlève rien à la valeur de cette annexe dans la mesure où nous parlons seulement de réserves. Le Livre blanc propose un taux de réserve de 4 p. 100, ce qui représente pour \$3 milliards un montant de \$120 millions en réserve alors que le bill C-57 parle de 3 p. 100 de \$3 milliards, ce qui équivaut à \$90 millions. Ce sont de gros montants pour des dépôts... des dépôts supplémentaires que vous devez avancer, sans intérêt. Mais c'est quand même une petite somme, comparativement aux réserves totales requises qui sont d'environ \$4.5 milliards conformément au Livre blanc et d'environ \$3.5 milliards, conformément au bill C-57, ce qui représente une réduction brute de \$1 milliard.

[Text]

Senator Barrow: Those figures that you show there are shown in millions?

Mr. Lewis: The millions have been omitted from the Schedule. These figures on the Schedule are expressed in millions. This is \$1,858 million which is \$1.858 billion.

Senator Cook: That is the amount of the reserves?

Mr. Lewis: The amount of the reserves required based on deposits as at June, 1977, which is the date of your committee's report of approximately, in the case of demand deposits, fifteen billion four-hundred and eighty million dollars, and in the case of notice deposits approximately sixty-five billion two-hundred and seventy-three million dollars, plus the estimated three billion dollars foreign deposits and domestically, a total aggregate of eighty-three billion seven hundred and thirty-three million dollars of deposits.

The Chairman: Those figures form part of the schedule to our report.

Mr. Lewis: These are a schedule to our report; they are both on page 11 in the body of the report and in Appendix B, Schedules I and II at the end of the report.

Senator Cook: Under Bill C-57 the banks will be required to put up about a billion dollars less than now.

Mr. Lewis: That is correct.

Senator Connolly (Ottawa West): Is it appropriate to ask at this time—because somebody earlier today talked about the stability of the Canadian banking system—is this in any way weakening it? Is the reduction in the reserve requirements under Bill C-57 thought of as weakening in any way the banking system as we have it in Canada today?

Mr. Lewis: Unqualifiedly no, Senator Connolly. That amount will remain in the Canadian banking system.

Senator Connolly (Ottawa West): The total amount deposited?

Mr. Lewis: The total amount of deposits.

Senator Connolly (Ottawa West): Which we estimated, as you said a moment ago, at what, \$85 billion?

Mr. Lewis: \$83 billion in June plus approximately another 10 per cent at the present time. They have grown by, perhaps, 10 per cent. The extra billion dollars is under the control of the Bank of Canada, and it can very easily, by altering its secondary reserve requirement by, say, 5 per cent to 5½ per cent or 6 per cent or 7 per cent, require additional large investments of cash and treasury bills so that in effect it has control of it as all times.

The Chairman: The secondary reserve is a variable formula.

Mr. Lewis: Yes.

The Chairman: At the present moment do you know what the applicable rate is?

[Traduction]

Le sénateur Barrow: S'agit-il de millions?

M. Lewis: Les millions ont été omis. \$1,858 représente des milliards.

Le sénateur Cook: C'est le montant des réserves?

M. Lewis: Des réserves à garder calculées en juin 1977,—date de la présentation de votre rapport de comité—et qui seront d'environ \$15,480 millions pour les dépôts à vue et d'environ \$65,273 millions, pour les dépôts à préavis plus les dépôts en devises étrangères estimés à \$3 milliards et sur le plan national un total de \$83,733 millions.

Le président: Ces chiffres font parti de l'annexe de notre rapport.

M. Lewis: Oui et ils figurent également dans le corps du rapport. Ils figurent à la page 11 du rapport et dans l'appendice B, annexes I et II à la fin.

Le sénateur Cook: Aux termes du bill C-57, les banques seront tenues d'avancer environ un milliard de moins qu'à l'heure actuelle.

M. Lewis: C'est exact.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Convient-il de demander maintenant—parce que quelqu'un a parlé tantôt de la stabilité du système bancaire canadien—si cela ne va pas l'affaiblir? La réduction des réserves obligatoires, conformément au bill C-57, va-t-elle affaiblir d'une manière ou d'une autre, le système bancaire canadien actuel?

M. Lewis: Sans aucune réserve. Non, sénateur. Ce montant restera dans le système bancaire canadien.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Le montant total des dépôts?

M. Lewis: Oui.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Que nous avons estimé, comme vous l'avez dit il y a un moment, à \$85 milliards?

M. Lewis: \$85 milliards en juin, à quoi il faut ajouter 10 p. 100 à l'heure actuelle. Les dépôts ont donc augmenté de 10 p. 100 peut-être. Le milliard de dollars supplémentaires est placé sous le contrôle de la Banque du Canada, et il pourrait très facilement nécessiter, ne serait-ce qu'en changeant les réserves obligatoires secondaires de, disons, 5 à 5½ p. 100 voire même 6 p. 100 ou 7 p. 100, de gros investissements en espèces et en bons du Trésor, de sorte que la Banque en ait le contrôle en tout temps.

Le président: Les réserves secondaires représentent une formule variable.

M. Lewis: Oui.

Le président: Savez-vous quel est, à l'heure actuelle, le taux applicable?

[Text]

Mr. Lewis: The applicable rate has not been changed since last this committee met on the white paper when it was 5 per cent of total deposits.

The Chairman: But it could go up to what?

Mr. Lewis: There was a maximum we recommended of 12 per cent, and that was based on the maximum permitted by the Bank of Canada Act. We recommended the same maximum but we also had other recommendations to make. So that, in trying to answer this very important question by Senator Connolly, there is no doubt whatever that there will be no change in the stability of the banking system as a whole. One never knows what one particular bank might do if it had extra deposits on hand; because of the four per cent reserve requirement going from four per cent to three per cent, of notice deposits which we recommended and which, incidentally, Bill C-57 coincides with—that is, reducing it to three per cent; banks would temporarily have additional cash funds available. However they still have this law rate on the first five hundred million, which makes it easier and less expensive for the new banks and smaller banks to participate in the banking system in that these deposits do not carry interest. So there is a small differential in favour of the smaller banks here but basically the rate of three per cent overall applies, and when you change the rate from four to three per cent—say there is a billion dollars available and previously there was a reserve ratio of four to one hundred which is a deposit ratio of 25 times or conversely a reserve ratio of one twenty-fifth which means for every dollar deposit one could free up a larger portion of reserve or a good portion of the reserve and therefore attract more deposits and therefore do more business. But the extent of that expansion of deposit and loan business is under the control of the Bank of Canada through the operations of the secondary reserve which from time to time it alters, lowers or raises, in order to effect or suggest changes that will affect the banking system, through the amount of money available in the banking system and also by influencing the rates to be charged by the chartered banks through changes in the prime rate.

Senator Cook: Given the assumption which we all share, that the stability of the Canadian banking system is the best or at least equal to any other in the world, the practical effect of this is to give the banking system a billion dollars more on which they can earn money that they are not earning today.

Mr. Lewis: Exactly. We made a calculation, and I think one has to talk in terms of what we call "basis points." As of June and using the June figures, we estimated that the lost revenue, or the difference of changing the reserves from 12 per cent to 10 per cent on demand deposits and from 4 per cent to 3 per cent on notice deposits according to our recommendation (and which is also in the white paper and in Bill C-57), and apart from loss of revenue on the secondary reserve, which would not change, there is a difference approximately of \$94 million which is a reduction in lost revenue of about 22 per cent. In other words there would be an improvement of \$94 million in their ability to earn money on their primary reserves. It was

[Traduction]

M. Lewis: Il n'a pas changé, je crois, depuis la dernière fois que nous nous sommes réunis pour étudier le Livre blanc, et il représentait alors 5 p. 100 des dépôts totaux.

Le président: Mais jusqu'où pourrait-il aller?

M. Lewis: Nous avons recommandé, je crois, un maximum de 12 p. 100, et ce chiffre était fondé sur le maximum autorisé par la Loi sur les banques. Non, pardon, encore de 12 p. 100. Nous avons recommandé le même pourcentage, mais nous avions d'autres recommandations à faire. De sorte que pour essayer de répondre à la question très importante du sénateur Connolly, il ne fait aucun doute que la stabilité du système bancaire dans son ensemble ne sera pas érodée. On ne sait jamais à l'avance ce qu'une banque donnée ferait, si elle disposait de dépôts supplémentaires, mais si on ramenait ces 4 p. 100 à 3 p. 100—chiffre que nous avons recommandé et avec lequel, soit dit en passant les dispositions du bill C-57 coïncident—c'est quand même ce faible taux qui est appliqué sur les premiers \$500 millions, ce qui permet aux nouvelles banques et aux petites banques de participer plus facilement au système bancaire et à moindre coût du fait que ces dépôts ne rapportent pas d'intérêt. Il y a donc ici un petit écart en faveur des petites banques, mais en principe, le taux de 3 p. 100 s'applique, et lorsqu'on passe de 4 à 3 p. 100, disons qu'il y a \$1 million disponibles et qu'auparavant, le rapport était de 4 à 100, soit de 1 à 25 ou 1/25^e. En d'autres termes, pour chaque dépôt de un dollar, on pourrait libérer une plus grande partie de la réserve, ou une bonne partie de celle-ci et par conséquent, attirer davantage de dépôts et réaliser ainsi plus d'affaires. Tout dépend de la Banque du Canada qui agit sous les opérations des réserves secondaires en les modifiant de temps en temps; elle les réduit ou les augmente de manière à effectuer ou à proposer des changements qui toucheront le système bancaire—ou plutôt le montant des disponibilités du système bancaire,—mais aussi de manière à influencer sur les taux qui seront pratiqués par les banques à charte par le changement du taux préférentiel.

Le sénateur Cook: Étant donné l'hypothèse que nous faisons tous que la stabilité des systèmes bancaires canadiens est la meilleure ou au moins égale à celle de tout autre système bancaire dans le monde, l'effet pratique de cette mesure est d'assurer au système bancaire 1 milliard de dollars supplémentaires sur lequel il pourra réaliser des bénéfices qu'il ne réalise pas actuellement.

M. Lewis: Exactement. Nous avons fait des calculs, et nous devrions parler en fonction de ce que l'on pourrait appeler «des points de base». A compter de juin et en utilisant les chiffres établis ce mois-là, nous avons estimé que le dernier revenu, ou la différence qu'entraîne le changement du pourcentage de la réserve, qui de 4 p. 100 est réduit à 3 p. 100 sur notre recommandation, et qui est également prévu dans le Livre blanc et dans le bill C-57, et en tenant compte des réserves secondaires qui ne changeront pas, il y a une différence d'environ \$94 millions soit une réduction en perte de revenus d'environ 19 p. 100. Autrement dit, leur capacité à réaliser des bénéfices sur leurs réserves a augmenté de \$94 millions. On a

[Text]

calculated that under the old system the lost interest—the loss of revenue by keeping cash in non-interest bearing reserves was \$94 million.

Senator Molson: Annually.

Mr. Lewis: Annually, it was \$434 million at 12 per cent and 4 per cent, and the loss of revenue under the recommended rates of 10 per cent and 3 per cent was reduced to approximately \$340 million, a difference of \$94 million according to our calculations, based on the going interest rates at that time.

The Chairman: In the white paper we recommended that these secondary reserves in the hands of the Bank of Canada should bear interest. Was it only the secondary reserves? I think it was.

Mr. Lewis: Mr. Chairman, the secondary reserve may be kept in treasury bills, day-to-day called loans, approved security dealers and that sort of thing. They are very liquid investments and so they do earn interest. But having to keep that large amount in the secondary reserve means that they are losing some income against what they might earn if that fund was invested in higher interest-bearing securities.

The Chairman: The purpose of my question was this: We recommended that they be enabled to earn the going rate of interest. What the bill proposes is that the rate be reduced two percentage points on demand deposits and by one percentage point on notice deposits. If you relate that reduction, determine how much they can earn on average on the additional amount they will retain and relate that to our recommendation, is there much of a difference between the two?

Mr. Lewis: I do not quite understand your reference to a dollar difference. Do you mean in terms of dollars?

The Chairman: Yes.

Mr. Lewis: Well, there is a difference based on those June 1977 figures of approximately \$94 million. There is less loss of revenue, if you like. It is an improvement in the earning power of the banks.

The Chairman: I am trying to get at whether the improvement that would result from what the bill proposes is greater than or less than what we proposed.

Mr. Lewis: Mr. Chairman, it is almost exactly the same. In the case of demand deposits we use exactly the same figure. Our recommendation was 10 per cent; the bill says 10 per cent. Originally, the white paper said 12 per cent.

Senator Connolly (Ottawa West): Maybe they adopted our view.

Mr. Lewis: I am not suggesting that, Senator Connolly, but these happen to be the facts. In the case of the Canadian dollar notice deposits over \$500 million it is exactly our recommendation. We recommended a decrease from 4 per cent to 3 per

[Traduction]

calculé que dans le cadre de l'ancien système d'intérêts, la perte de recettes en maintenant des liquidités dans des réserves qui ne produisent pas d'intérêts s'est élevée à \$94 millions.

Le sénateur Molson: Annuellement.

M. Lewis: Annuellement, il s'agissait de 2.324 milliards de dollars et la perte de revenu dans le cadre de taux recommandé de 10 p. 100 a été réduite à environ \$340 millions de dollars en exigeant 3 p. 100 de réserves, une différence de \$94 millions que nous avons calculée en fonction du taux d'intérêt courant.

Le président: Dans le Livre blanc nous avons recommandé que ces réserves secondaires déposées à la Banque du Canada devraient produire des intérêts. S'agissait-il seulement des réserves secondaires? Je crois que oui.

M. Lewis: Monsieur le président, je crois que les réserves secondaires peuvent être conservées sous forme de bons du trésor, d'émissions remboursées par anticipation, de valeurs mobilières approuvées et ce genre de choses. Ce sont des investissements en liquidités et ils rapportent des intérêts. Mais devant garder ses importants montants dans des réserves secondaires, elles perdent un certain revenu par rapport à ce qu'elles pourraient gagner si ces fonds étaient investis dans des valeurs mobilières produisant des intérêts plus élevés.

Le président: L'objet de ma question était le suivant: nous avons recommandé qu'elles soient en mesure d'obtenir le taux d'intérêt courant. Le bill propose de réduire le taux de 2 points sur les dépôts à terme et de 1 point sur les dépôts à vue. Si vous tenez compte de cette réduction, déterminer le montant qu'elles peuvent gagner en moyenne sur le montant supplémentaire qu'elles garderont et étudier cet aspect en fonction de recommandations, y a-t-il beaucoup de différences entre les deux?

M. Lewis: Je ne comprends pas très bien ce que vous voulez dire par la différence de montants, voulez-vous dire les sommes?

Le président: Oui.

M. Lewis: Il y a une différence d'environ \$94 millions de dollars, fondée sur ces chiffres de juin 1977. Il y a une perte de revenu, si vous voulez. C'est une amélioration de la rentabilité des banques.

Le président: J'essaie d'établir si l'amélioration qui résultera de ce que propose le bill, est plus importante ou moins importante que ce que nous avons proposé.

M. Lewis: Monsieur le président, c'est presque exactement la même chose. Dans le cas des dépôts à vue nous employons exactement le même chiffre. Nous avons recommandé 10 p. 100, le bill recommande 10 p. 100. Initialement, le livre Blanc a proposé 12 p. 100.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Ils ont peut-être adopté notre point de vue.

M. Lewis: Ce n'est pas ce que je veux laisser entendre, sénateur Connolly; il se trouve que ce sont les faits. Dans le cas des dépôts en dollars canadiens comportant un préavis de retrait, qui s'élève à plus de 500 millions de dollars, c'est

[Text]

cent and Bill C-57 also has come out with 3 per cent instead of the original 4 per cent in the White Paper.

We had recommended no reserves on foreign currency deposits used domestically; the white paper said 4 per cent. They have come down to 3 per cent. In this case the total is calculated at \$90 million extra reserves to be put up, which perhaps to a certain extent offsets the small deviation on the first \$500 million. This is \$120 million against \$90 million so it is a net difference of \$30 million, which relatively looks very minor.

The Chairman: It looks as though, by the adjustments, they have about equated the situation to what would have resulted if they had accepted recommendation.

Mr. Lewis: Exactly. We must not forget, Mr. Chairman, that this had to do also to a certain extent with the Canadian Payments Association reserves for the new members of that association and for the trust companies. You will of that association and for the trust companies. You will remember particularly that for the smaller trust companies coming in there would be a lower rate on the first \$500 million. It was explained in the white paper that the lower rate would make it easier, because if the small trust companies had to put up the full 4 per cent on all of their current demand deposits that would be very hard on them financially. That was the reason for the lower rate on the first \$500 million of notice or term deposits.

With respect to the general banking system and the chartered banks, this really offsets to a certain extent the extra increase in the revenue requirement on foreign currency deposits used domestically. I would say in summary that, based on the June 1977 figures, it is practically the same calculation as per the recommendations of this committee.

Senator Cook: As a matter of interest, what form is that \$4.469 billion held in by the Bank of Canada? What form is that in? Is it all cash or what?

Mr. Lewis: It is in cash, which is in the banking system, in the floats and so on and in deposits with the Bank of Canada.

Senator Cook: Does it earn any interest for the Bank of Canada?

Mr. Lewis: It does not, sir.

Senator Connolly (Ottawa West): Not when it is cash.

Mr. Lewis: The primary reserve does not earn any income.

Senator Cook: For anybody?

Mr. Lewis: For anybody, except the Bank of Canada, because the Bank of Canada reinvests that.

Senator Cook: That is what I was getting at.

Mr. Lewis: This past year the Bank of Canada's net income, which was transferred to the Consolidated Revenue Fund,

[Traduction]

exactement ce que nous avons recommandé. Nous avons recommandé de réduire à 3 p. 100 les 4 p. 100 exigés actuellement et le bill C-57 a également proposé 3 p. 100 au lieu des 4 p. 100 initialement proposés dans le Livre blanc.

Nous avons recommandé de ne pas exiger de réserves pour les dépôts de devises étrangères qui servent à financer des opérations au Canada, le Livre blanc a proposé 4 p. 100. Ils ont fixé 3 p. 100. Dans ce cas-là, le total est calculé à \$90 millions de réserves supplémentaires à fournir, qui peut-être dans une certaine mesure, compense la petite différence sur les premiers 500 millions. Il s'agit de \$120 millions par rapport à \$90 millions, par conséquent il s'agit d'une différence de \$30 millions, qui semble très minime.

Le président: D'après les rajustements, il semble que la situation est la même que celle qu'on aurait obtenue si notre recommandation avait été acceptée.

M. Lewis: Exactement. Nous ne devons pas oublier, Monsieur le président, que cela est également dû dans une certaine mesure aux réserves de l'Association canadienne des paiements pour les nouveaux membres de cette association et pour les compagnies de fiducie. Vous devez certainement vous rappeler que les compagnies de fiducie moins importantes qui s'engagent dans ce domaine bénéficieront de taux inférieurs sur les premiers \$500 millions. On a expliqué dans le Livre blanc que le taux inférieur rendrait les choses plus faciles, parce que si les petites compagnies de fiducie devaient verser les 4 p. 100 intégralement pour tous leurs dépôts à vue courants, elles auraient des difficultés à le supporter financièrement. Cela explique pourquoi le taux inférieur a été établi sur les \$500 premiers millions.

En ce qui concerne le système bancaire en général et les banques à charte, ceci compense dans une certaine mesure les réserves supplémentaires exigées en devises étrangères déposées au pays. Bref, je dirais en me basant sur les chiffres du mois de juin, 1977 qu'il s'agit pratiquement du même calcul que nous avons recommandé ou qui avait été recommandé par le comité.

Le sénateur Cook: A titre d'information, sous quelle forme la banque du Canada détient-elle cette somme de \$4.469 milliards? Est-ce en espèces?

M. Lewis: C'est en espèces, sous forme de capitaux flottants, et en dépôt auprès de la Banque du Canada.

Le sénateur Cook: Cet argent rapporte-t-il de l'intérêt à la Banque du Canada?

M. Lewis: Non, monsieur.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Non, pas quand il s'agit d'argent en espèces.

M. Lewis: La réserve principale ne rapporte aucun revenu.

Le sénateur Cook: À personne?

M. Lewis: A personne, sauf à la Banque du Canada, qui réinvestit ces sommes.

Le sénateur Cook: C'est là où je voulais en venir.

M. Lewis: Au cours de l'année dernière, le revenu net de la Banque du Canada, qui a été transféré au Fonds du revenu

[Text]

totalled well over \$750 million. In 1976 it was over \$700 million and this year it has gone up again to about \$780 million.

Senator Cook: All right. Using these figures, the change in the prime reserves will mean a loss of approximately \$100 million to the Bank of Canada's income.

Mr. Lewis: Senator Cook, I must explain, too, that these reduced rates are to be phased in over a period of four years. There is a transitional period. So it will not be effective right away and I am sure by the time the reserve rates are down to 10 per cent and 3 per cent the total deposits will have increased again by 10 per cent per annum. So I doubt if there would be any actual cash loss to anybody.

Senator Cook: It will still be \$100 million less than if the rates were not changed.

Mr. Lewis: Yes, that is correct.

The Chairman: But the reduction does not all come at the one time.

Senator Cook: I am not alarmed, Mr. Chairman.

Mr. Lewis: May I just comment on that again, Mr. Chairman? We must not forget that every dollar that the banks earn goes into their income tax statements, and they pay somewhere between 40 per cent and 50 per cent to the government, to the Consolidated Revenue Fund. So long as the Bank of Canada has enough income for working capital purposes, it will certainly not need the whole \$750 million a year very greatly to operate the bank.

Senator Cook: I am not upset. I would just like to see the practical effect of what is being done. That is all.

Mr. Lewis: Mr. Chairman, the banks, if they have extra funds available, will attract more deposits because the ratio is now 3 per cent as against 4 per cent. So they will lend that out and create new wealth in the hands of the banks. I am sure that economically they will produce more wealth for Canada than having the money sit in the government coffers and spending money on government projects.

Senator Cook: Hear, hear!

Senator Connolly (Ottawa West): Mr. Chairman, since this is an education session, may I ask a question that I have never been able to answer adequately for myself since the Bank of Canada Act was passed and the bank came into being. Mr. Lewis has just said that the Bank of Canada earns its income from the primary reserves that are maintained by the members of the banking community in Canada.

Mr. Lewis: May I add also that the Bank of Canada does earn income from other sources, such as reinvestment of investments and services performed for banks, other institutions and Canadians generally.

[Traduction]

consolidé, s'élevait bien au-dessus de \$750 millions. En 1976, il était de plus de \$700 millions et cette année il a de nouveau augmenté à environ \$780 millions.

Le sénateur Cook: Très bien. Si on utilise ces chiffres, un changement dans ces réserves premières signifiera une perte d'environ \$100 millions de revenu pour la Banque du Canada.

M. Lewis: Sénateur Cook, je dois aussi préciser que ces taux seront réduits graduellement au cours d'une période de 4 ans. Il y aura une période transitoire. Ils n'entreront donc pas en vigueur immédiatement et je suis certain qu'au moment où les réserves auront atteint 10 p. 100 et 3 p. 100 le montant total des dépôts aura de nouveau augmenté de 10 p. 100 par année. Donc, je doute que quelqu'un subisse une perte réelle de capitaux.

Le sénateur Cook: Il y aura quand même \$100 millions de moins que si les taux n'avaient pas été changés.

M. Lewis: Oui, c'est juste.

Le président: Mais cette réduction ne se fait pas en une seule fois.

Le sénateur Cook: Je ne suis pas inquiet, monsieur le président.

M. Lewis: Puis-je de nouveau faire une observation à ce sujet, monsieur le président? Nous ne devons pas oublier que chaque dollar de revenu pour les banques est inscrit dans leur déclaration d'impôt et qu'elles doivent payer entre 40 et 50 p. 100 de ce revenu au gouvernement, c'est-à-dire au Fonds du revenu consolidé. Tant que la Banque du Canada aura des revenus suffisants comme fonds de roulement elle aura sûrement grandement besoin de ces \$750 millions chaque année.

Le sénateur Cook: Je ne suis pas inquiet. Je veux tout simplement connaître les effets pratiques des opérations.

M. Lewis: Monsieur le président, les banques, si elle ont des fonds supplémentaires disponibles, attireront des dépôts plus considérables, parce que le taux est actuellement de 3 p. 100 par rapport à 4 p. 100. Donc, elles prêteront cet argent et créeront de nouveaux revenus pour les banques. Je suis certain que, sur le plan économique, cet argent rapportera plus de revenus que s'il était gardé dans les coffres du gouvernement ou qu'il était affecté à des projets gouvernementaux.

Le sénateur Cook: Bravo, bravo.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Monsieur le président, étant donné qu'il s'agit d'une session éducative, puis-je poser une question à laquelle je n'ai jamais pu répondre, depuis l'adoption de la Loi sur la Banque du Canada et la fondation de la Banque. M. Lewis vient de dire que la Banque du Canada tire ses revenus des réserves principales qui sont détenues par les membres de la collectivité bancaire au Canada.

M. Lewis: Puis-je me permettre d'ajouter que la Banque du Canada tire aussi des revenus d'autres sources, par exemple des investissements et de la prestation de services dans les banques et les autres établissements financiers canadiens en général.

[Text]

Senator Connolly (Ottawa West): The Bank of Canada issues all the paper notes that are in circulation in Canada today. What is the relationship between the issue of those notes and the earning of that income? What are the mechanics? How does that add up? If it takes too long to answer, please forget it.

Mr. Lewis: Let me try to explain it in a few words. This is printing money, and it increases the money supply in the market. The Governor of the Bank of Canada obviously watches the money supply very carefully. You have read his well prepared speeches dealing with money control, anti-inflation, maintenance of the value of the Canadian dollar and trying to balance the economy.

Senator Connolly (Ottawa West): I realize all of that, but where does he get his income—through the issue of these notes?

Mr. Lewis: I had this morning a copy of the Bank of Canada's financial statement. The greatest source of income is the reinvestment of its investments, and the money on deposit by the chartered banks on which it does not pay out any interest. In other words, it has—

Senator Connolly (Ottawa West): Straight income.

Mr. Lewis: Straight income. They have overhead, but they do not have the full basic charge of having to pay money on borrowed funds.

Senator Connolly (Ottawa West): Perhaps my next question will solve the matter. Let us say that I am the Bank of Montreal, and I have these notes that are issued by the Bank of Canada. I have to put them up as primary reserves. The Bank of Canada takes my cash notes and it invests that money; and the income that it makes from that investment is a source of income for the Bank of Canada, and not for me, the Bank of Montreal; is that right?

Senator Molson: It does not pay interest on the deposit.

Senator Connolly (Ottawa West): That is right.

Senator Flynn: The question is whether it is the main source of income.

Senator Connolly (Ottawa West): The point is that the Bank of Canada has to issue the notes. It has to turn it over to me—I am the Bank of Montreal—and having turned it over to me, I then put up—

Senator Molson: Ten per cent.

Senator Connolly (Ottawa West): ... whatever is the reserve requirement; and they have that to use. If the Bank of Montreal goes bankrupt, then they have that reserve to call upon to satisfy the creditors. That is the theory of it, is it not?

Senator Cook: They also act as fiscal agents of the government. They make money out of that, do they not?

[Traduction]

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): La Banque du Canada émet tout le papier monnaie en circulation au Canada aujourd'hui. Quel lien y a-t-il entre l'émission de ces billets et ces revenus? Comment cela fonctionne-t-il? De quelle façon en fait-on la somme? Si vous prévoyez que la réponse sera trop longue, laissez tomber.

M. Lewis: Je vais essayer de vous expliquer en quelques mots. On parle ici d'impression de monnaie, ce qui augmente la réserve monétaire sur le marché. Le gouverneur de la Banque du Canada, manifestement, surveille de très près la réserve monétaire. Vous avez sans doute lu ses discours très bien préparés sur le contrôle monétaire, la politique anti-inflation et les efforts déployés en vue d'équilibrer l'économie et de maintenir la valeur du dollar canadien.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Je comprends tout cela, mais où tire-t-il ces revenus—est-ce grâce à l'émission de ces billets?

M. Lewis: Ce matin, j'avais un exemplaire des états financiers de la Banque du Canada. La plus grande source de revenus se trouve dans les réinvestissements qu'il effectue et dans l'argent que dépose les banques à charte, sur lequel la Banque du Canada ne verse aucun intérêt. En d'autres termes, cette dernière a—

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Un revenu direct.

M. Lewis: C'est exact. La Banque du Canada a des frais généraux mais, fondamentalement, elle n'a pas à payer d'intérêt sur les emprunts.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Ma question va peut-être résoudre le problème. Supposons que je sois la Banque de Montréal et que je détienne ces billets émis par la Banque du Canada. Je dois les inscrire à titre de réserves primaires. La Banque du Canada prend mon encaisse et l'investit; le revenu qu'elle tire de cet investissement constitue une de ses sources de revenu, et non pour moi, la Banque de Montréal; est-ce exact?

Le sénateur Molson: La Banque du Canada ne paie pas d'intérêt sur le dépôt.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): C'est exact.

Le sénateur Flynn: Il nous faut savoir s'il s'agit là de la principale source de revenus.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): La question est que la Banque du Canada doit émettre des billets. Elle doit me rendre ces billets—je suis la Banque de Montréal—et après me les avoir rendus, j'augmente leur valeur de ...

Le sénateur Molson: Dix pour cent.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Quelle que soit la somme que doive contenir la réserve; et la Banque du Canada peut utiliser cet argent. Si la Banque de Montréal fait faillite, la Banque du Canada peut alors disposer de cette réserve pour satisfaire les créanciers. C'est de cette façon que cela fonctionne en théorie, n'est-ce pas?

Le sénateur Cook: La Banque du Canada agit aussi à titre d'agent financier du gouvernement. Elle en retire de l'argent aussi, n'est-ce pas?

[Text]

Senator Connolly (Ottawa West): Yes, as John has indicated.

The Chairman: The amount that they turn over to the Consolidated Revenue Fund—

Senator Cook: Is \$700 million.

The Chairman: ... is a net figure, after you offset all their—

Senator Cook: Operating charges, and so on. He said that last year that was approximately \$700 million. So the most they could make here would be about \$400 million, not including the overhead.

Senator Flynn: I thought, Mr. Chairman, the committee had recommended that the Bank of Canada pay interest on these reserves?

The Chairman: That is what we recommended.

Senator Flynn: That has not been accepted.

The Chairman: No. They did reduce—

Senator Flynn: They just reduced the amount.

The Chairman: They reduced the 12 per cent on primary reserves to 10 per cent.

Senator Flynn: But they do not pay interest on it?

The Chairman: No.

Senator Flynn: If I were to deposit with the Bank of Canada by way of reserves an interest-bearing bond, what would they do with that?

Senator Molson: Those are secondaries.

Senator Flynn: The interest is credited to the Bank?

The Chairman: Yes.

Senator Macnaughton: John, can you tell us the amount that the Bank of Canada makes on the issue of notes?

Mr. Lewis: It is a little difficult. It does not show up readily; but by way of illustration I can give you these figures. First, the Bank of Canada, in the calendar year 1977, earned a total of \$786 million. That income was paid to the Receiver General for Canada and to the Consolidated Revenue Fund. Its gross revenue, investment income and other income after deducting interest paid on deposits, was \$844 million. If you look at their balance sheet you will find that their total assets, most of which is in investments, is \$13,460,000,000, of which \$12 billion was invested in investments which they earned; that is, gross income earned.

The sources of the investments are basically two things: first, notes in circulation—and Senator Connolly (Ottawa-West) referred to his dollar bills—was \$8,600,000,000. So of the \$12 billion, \$8.6 billion comes from the issue of these notes. The reserves from the chartered banks on deposit at that

[Traduction]

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Oui, comme l'a indiqué John.

Le président: La somme que la Banque du Canada verse au Fonds du revenu consolidé—

Le sénateur Cook: S'élève à \$700 millions.

Le président: ... est nette, après en avoir retrancher tous ses—

Le sénateur Cook: Frais d'exploitation et ainsi de suite. Il a dit que, l'an dernier, ces frais se sont élevés à environ \$700 million. Ainsi, le maximum que la Banque du Canada peut retirer serait d'environ \$400 millions, frais généraux exclus.

Le sénateur Flynn: Je croyais, monsieur le président, que le comité avait recommandé que la Banque du Canada paie des intérêts sur ces réserves?

Le président: C'est ce que nous avons effectivement recommandé.

Le sénateur Flynn: Cela n'a pas été accepté?

Le président: Non, la Banque du Canada a effectivement réduit—

Le sénateur Flynn: La Banque a simplement réduit cette somme.

Le président: Elle a fait passer cette somme sur les réserves primaires de 12 à 10 pour cent.

Le sénateur Flynn: Mais elle ne paye pas d'intérêt sur cette somme?

Le président: Non.

Le sénateur Flynn: Si je devais effectuer un dépôt à la Banque du Canada au moyen de réserves d'actions portant intérêt, qu'est-ce que la Banque ferait avec mon argent?

Le sénateur Molson: Ce sont choses accessoires.

Le sénateur Flynn: L'intérêt est-il crédité à la banque?

Le président: Oui.

Le sénateur Macnaughton: John, pouvez-vous nous dire combien la Banque du Canada réalise sur l'émission de billets?

M. Lewis: Il est un peu difficile de vous répondre. Elle ne donne pas de chiffres à ce sujet, mais, à titre d'exemple, je peux vous donner ces chiffres. D'abord, la Banque du Canada, au cours de l'année civile 1977, a retiré un total de \$786 millions. Ces revenus ont été versés au Receveur général du Canada et au Fonds du revenu consolidé. Ses recettes brutes, revenus tirés d'investissements et autres, après déduction des intérêts versés sur les dépôts, s'élevaient à \$844 millions. En examinant le bilan de la Banque du Canada, on découvre que l'actif total, dont la plus grande partie est constituée d'investissements, est de \$13,460,000,000, dont \$12 milliards ont été réinvestis, et sur lesquels elle a tiré des revenus. Ce sont là ses revenus bruts.

Les investissements proviennent fondamentalement de deux sources: Tout d'abord des billets en circulation—et le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest) a parlé des billets d'un dollar—s'élevant à \$8,600,000,000. Donc, sur les \$12 milliards, \$8.6 proviennent de l'émission de ces billets. Les réserves des ban-

[Text]

time amounted to \$3.7 billion. So there is a ratio there of about 8.6 to 3.7 of the total gross income. Therefore we are talking of perhaps 30 per cent or very approximately one-third of the income of the Bank of Canada that comes from the free deposits that they get—that is, the non-interest bearing deposits they earn on the primary capital reserves. One-third of the gross income of \$844 million would be approximately \$280 million per year of their gross income which would result from the reinvestment by the Bank of Canada of the primary reserves. If that goes down from say, \$4.5 billion to \$3.5 billion, one might say that proportionately their gross income would go down. As this goes down gradually over the four-year phasing-in period, the total gross amount of deposits would go up due to expansion of the banking system.

Senator Molson: Their rate of interest is not very high, is it?

Mr. Lewis: It is based on the Bank of Canada rate for treasury bills and the bank's prime rate.

The Chairman: John, I want to point out that when you are speaking about the exhibit and you put your finger in different places and say "this" and "that", there is no way that the reporter can translate that in his notes.

Mr. Lewis: I plan to go over the transcript as soon as it is ready, in order to provide the necessary information. You are quite right, Mr. Chairman.

Senator Flynn: I would like to know this. Once the bills come out of the printing process, are they shipped to the Bank of Canada?

Mr. Lewis: I believe so. I am not sure of the physical process. The notes are usually printed by a private contractor, or by the mint in the case of coins.

Senator Flynn: Who orders the printing, firstly?

Mr. Lewis: I think it is under the control of the governor of the Bank of Canada and his staff.

Senator Flynn: The governor will say, "Print so many bills." Then he gets them. Does he get them for nothing?

Mr. Lewis: The cost of printing them, perhaps.

Senator Flynn: Yes, but apart from that he gets them for nothing, and the governor of the Bank of Canada is the one who decides how much he is going to put into the hands of the public. But by what method does he do that?

Senator Roblin: By buying government bonds.

Senator Flynn: That is one way, of course.

Mr. Lewis: Perhaps even by changing the rate on the secondary reserve and requiring of the banks a larger investment in treasury bills, and so on.

The Chairman: The supply will be affected by whether he is buying or selling in the market.

[Traduction]

ques à charte sur les dépôts s'élevaient alors à \$3.7 milliards. Il y a donc là un rapport de 8.6 à 3.7 du revenu total brut. Nous disons donc qu'environ 30 p. 100 ou à peu près du revenu de la Banque du Canada provient des dépôts sans intérêt qu'elle reçoit—c'est-à-dire des dépôts sans intérêt qu'elle reçoit dans les réserves primaires en capital. Un tiers du revenu brut de \$844 millions serait environ annuellement \$280 millions du revenu brut que la Banque du Canada retirerait du réinvestissement des réserves primaires. Si elle passe par exemple de \$4.5 milliards à \$3.5 milliards, on pourrait dire que, proportionnellement, le revenu brut diminuerait. Cette diminution étant graduelle pendant la période d'implantation de 4 ans, le total du montant brut des dépôts augmenterait, en raison de l'accroissement du réseau bancaire.

Le sénateur Molson: Son taux d'intérêt n'est pas très élevé n'est-ce pas?

M. Lewis: Il est calculé d'après le taux fixé par la Banque du Canada sur les bons du trésor et d'après le taux bancaire préférentiel.

Le président: John, je voudrais souligner que, lorsque vous parlez du document, et que vous indiquez du doigt des choses différentes en disant «ceci» et «cela», le transcripteur n'a aucun moyen de l'indiquer dans ses notes.

M. Lewis: J'ai l'intention de revoir la transcription aussitôt qu'elle sera prête, pour donner les renseignements nécessaires. Vous avez tout à fait raison, monsieur le président.

Le sénateur Flynn: J'aimerais savoir si, lorsque les billets sortent de l'imprimerie, sont-ils expédiés à la Banque du Canada?

M. Lewis: Je le crois. Je ne sais pas très bien quelles sont les différentes opérations. Les billets sont en général imprimés par une entreprise privée ou par l'Hôtel des Monnaies, dans le cas des pièces.

Le sénateur Flynn: Qui commande les impressions en premier?

M. Lewis: Je pense qu'elles sont sous le contrôle du gouverneur de la Banque du Canada et de son personnel.

Le sénateur Flynn: Le gouverneur demande donc d'imprimer un certain nombre de billets; il les obtient ensuite, mais est-ce gratuitement?

M. Lewis: Il y a peut-être le coût d'impression.

Le sénateur Flynn: Oui, mais ce coût mis à part, il les a pour rien, et c'est le gouverneur de la Banque du Canada qui décide de la quantité qu'il va mettre en circulation. Comment y arrive-t-il?

Le sénateur Roblin: En achetant des obligations de l'État.

Le sénateur Flynn: Naturellement, c'est un moyen possible.

M. Lewis: Peut-être même en changeant le taux de la réserve secondaire, et en demandant aux banques d'investir davantage dans les bons du Trésor, etc.

Le président: La masse monétaire varie selon qu'il achète ou qu'il vend sur le marché.

[Text]

Senator Flynn: The money supply is completely controlled by the Bank of Canada. They could increase it indefinitely if they wanted to.

Senator Connolly (Ottawa West): I suppose one would have to say they would do so in conjunction with the Minister of Finance.

Senator Flynn: That is what I would like to know.

Senator Connolly (Ottawa West): Government policy dictates his actions.

Mr. Lewis: There is one other point I would like to make in connection with the reserves, and that is that Bill C-57 now allows coin held by banks on deposit to be part of their reserves. Previously they received no credit for coins against their reserves, so it was an additional actual cash reserve that the banks were carrying. Now they will be permitted to count Canadian coins, excluding gold coins, as part of these reserves.

The banks held \$53 million in Canadian gold coin at December 31, 1977, so you might say that the figure of \$3.488 billion would now include another \$50 million, which pretty well offsets the difference between the foreign currency reserve requirement and this 2 per cent on the first \$500 million of Canadian holders of deposits.

Senator Macnaughton: Where are the coins held?

Mr. Lewis: In the banks themselves, in their system. They have to have them for payroll purposes, and at Christmas time, for example, there is a much higher demand for coins. Since previously the banks got no credit for them, they did try, and do try, to keep the amount to a minimum; but now since the coins count as part of their reserve anyway, they will probably carry more coins, and there will not be periodical shortages of cash and silver coins around Christmas time.

Senator Connolly (Ottawa West): That is under the new bill.

Mr. Lewis: Under the new bill.

The Chairman: I note that it is a quarter to 12, and I think, as far as the points we were dealing with are concerned, this is a convenient place to stop, leaving new matters to be dealt with next time.

Before we adjourn I think I should tell you that we will be meeting on Tuesday afternoon at 2.30 on the income tax bill, and on Wednesday morning and possibly Wednesday afternoon on this bank bill, although the income tax consideration could over-run Tuesday afternoon and go into Wednesday morning or afternoon, since that is said to have some urgency.

The bank bill we want to take as far as we can, but there are a lot of things in the way of information, etc., that we will not be able to get if the summer recess starts at the end of June. On the competition bill C-13 we are in the middle of our revision of our report, which may be available as to certain highlights that we have added, and which we would like you to see before we report the bill.

[Traduction]

Le sénateur Flynn: La masse monétaire dépend entièrement de la Banque du Canada. Elle pourrait l'accroître indéfiniment si elle le souhaitait.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Je suppose qu'il faudrait dire qu'elle le ferait selon les directives du ministre des Finances.

Le sénateur Flynn: C'est ce que j'aimerais savoir.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): La politique du gouvernement détermine ses décisions.

M. Lewis: Il y a un autre point que j'aimerais soulever à propos des réserves, c'est que le Bill C-57 autorise maintenant les banques à avoir des pièces en dépôt pour faire partie de leurs réserves. Auparavant, ces pièces n'étaient pas créditées à leur réserve, de sorte qu'elles constituaient en fait une encaisse supplémentaire. Maintenant, elles pourront considérer que les pièces canadiennes, à l'exception des pièces d'or, font partie de cette réserve.

Les banques détenaient \$53 millions en pièces d'or canadiennes le 31 décembre 1977, et on pourrait donc dire que le chiffre de \$3.488 milliards comprendrait maintenant \$50 millions supplémentaires, qui compense en grande partie la différence entre la réserve obligatoire en devises étrangères, et ces 2 p. 100 des premiers \$500 millions de détenteurs de dépôts canadiens.

Le sénateur Macnaughton: Où se trouvent les pièces?

M. Lewis: Dans les banques, dans leur système monétaire. Elles doivent en avoir pour verser les chèques de salaires, et à Noël, par exemple, où la demande est plus forte. Puisqu'auparavant les banques n'avaient pas de crédit pour les pièces, elles essayaient vraiment d'en avoir un minimum; mais maintenant qu'elles comptent pour leurs réserves, elles en auront probablement plus, et il n'y aura plus de pénurie périodique de pièces de monnaie et d'argent à l'époque de Noël.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Cela en vertu du nouveau projet de loi?

M. Lewis: En effet.

Le président: Je constate qu'il est midi moins le quart, et je pense que pour ce qui est de notre examen, il serait utile de s'arrêter, pour laisser de nouvelles questions pour la prochaine fois.

Avant de suspendre nos travaux, je voudrais vous dire que nous nous réunirons mardi après-midi à 2 h 30 à propos du projet de loi sur l'impôt sur le revenu, et mercredi matin et sans doute mercredi après-midi pour examiner ce projet de loi sur les banques, bien que les problèmes touchant l'impôt sur le revenu puissent exiger plus que mardi après-midi, pour que notre étude se prolonge mercredi matin ou dans l'après-midi, puisque cette question est assez urgente.

Nous voudrions examiner le plus possible le projet de loi sur les banques, mais il y a beaucoup de choses au sujet de l'information, etc., que nous ne pourrions pas voir si les vacances d'été commencent à la fin juin. Nous sommes au milieu de la révision de notre rapport concernant le projet de loi C-13 sur la concurrence, et il serait possible de le consulter pour examiner certaines des améliorations que nous avons ajoutées,

[Text]

The bankruptcy bill, as I told you earlier, now looks as though it will not move from its present position until after the summer recess.

Senator Flynn: Whether it turns out to be a recess or not.

Senator Macnaughton: Will we be sitting on Thursday morning?

The Chairman: We may be sitting Thursday morning as well.

Mr. Lewis: On the Bank Act?

The Chairman: If we do sit, it will be on the bank bill.

The committee adjourned.

[Traduction]

et que nous aimerions que vous examiniez avant que nous renvoyons le projet de loi.

Comme je vous l'ai déjà dit, le projet de loi sur la faillite ne semble pas devoir être étudié davantage, il sera repris après les vacances d'été.

Le sénateur Flynn: Qu'il y ait ou non des vacances!

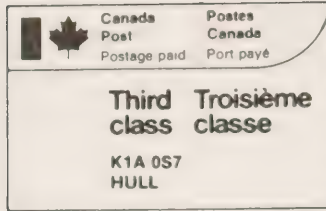
Le sénateur Macnaughton: Siégerons-nous jeudi matin?

Le président: C'est possible.

M. Lewis: Pour étudier la loi sur les banques?

Le président: Si nous siégeons, nous étudierons le projet de loi sur les banques.

Le Comité suspend ses travaux.



**Third Third
class class**

**K1A 0S7
HULL**

If undelivered, return COVER ONLY to:
Printing and Publishing
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7
En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie et Édition,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7



Third Session
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la
trentième législature, 1977-1978

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Banking, Trade and Commerce

Chairman:
The Honourable SALTER A. HAYDEN

Banques et du commerce

Président:
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Tuesday, June 13, 1978

Le mardi 13 juin 1978

Issue No. 41

Fascicule n° 41

Second Proceedings on:

Budget Resolutions respecting income tax (subject
matter of Bill C-56)

Deuxième fascicule concernant:

Propositions budgétaires ayant trait à l'impôt sur le
revenu (l'objet du Bill C-56)

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa West)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Hayden	(Colchester)
Hays	Sullivan
	Walker—(19)

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable sénateur Salter A. Hayden

Vice-président: L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa-Ouest)	Manning
Cook	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Hayden	(Colchester)
Hays	Sullivan
	Walker—(19)

**Membres d'office*

(Quorum 5)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,
May 24, 1978:

“Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Hayden, seconded by the Honourable Senator Langlois:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and consider the subject-matter of any bill based on the Budget Resolutions relating to income tax in advance of any such bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

After debate, and—

· The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 24 mai 1978:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Hayden, appuyé par l'honorable sénateur Langlois.

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à examiner la teneur de tout bill émanant des propositions budgétaires ayant trait à l'impôt sur le revenu en anticipation dudit bill présenté au Sénat, ou toute autre question à ce sujet.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JUNE 13, 1978
(59)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2:30 p.m. to consider the following:

Subject-matter of Bill C-56 "An Act to amend the statute law relating to income tax and to authorize payments related to provincial sales tax reductions".

Present: The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Macnaughton (*Deputy Chairman*), Austin, Connolly (*Ottawa West*), Cook, Desruisseaux, Lafond, Laird, Lang, McIlraith, Molson and Walker. (12)

Present but not of the Committee: The Honourable Senator Petten.

In attendance: Mr. C. Albert Poissant and Mr. Thomas S. Gillespie, Advisors to the Committee.

Witnesses:

Department of Finance (Tax Policy-Legislation):

Mr. R. A. Short, Director;
Mr. R. A. Friesen, Special Advisor;
Mr. T. C. Morris, Sr. Tax Policy Officer;
Mr. A. Mitchell, Tax Policy Officer.

Revenue Canada—Taxation (Tax Policy Directorate):

Mr. R. M. King, Acting Director, Current Amendments Division.

The Committee proceeded to the examination of the witnesses, assisted therein by Messrs. Gillespie and Poissant.

At 4:40 p.m. the Committee adjourned until 9:30 a.m. on Wednesday, June 14, 1978.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 13 JUIN 1978
(59)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 14 h 30 pour étudier le document suivant:

L'objet du bill C-56 «Loi modifiant le droit fiscal et autorisant des paiements portant sur les réductions de taxes de vente provinciales».

Présents: Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Macnaughton (*vice-président*), Austin, Connolly (*Ottawa-Ouest*), Cook, Desruisseaux, Lafond, Laird, Lang, McIlraith, Molson et Walker. (12)

Présent mais ne faisant pas partie du Comité: L'honorable sénateur Petten.

Aussi présents: M. C. Albert Poissant et M. Thomas S. Gillespie, conseillers du Comité.

Témoins:

Du ministère des Finances (Politique de l'impôt-législation):

M. R. A. Short, directeur;
M. R. A. Friesen, conseiller spécial;
M. T. C. Morris, officier principal, Politique de l'impôt;
M. A. Mitchell, officier, Politique de l'impôt.

Revenu Canada—Impôt (Direction de la politique fiscale):

M. R. M. King, directeur intérimaire, Division des modifications courantes.

Le Comité procède à l'interrogation des témoins avec l'aide de MM. Gillespie et Poissant.

A 16 h 40, le Comité suspend ses travaux jusqu'au mercredi 14 juin 1978, à 9 h 30.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Frank A. Jackson

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, June 13, 1978

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2.30 p.m. to consider the subject matter of Bill C-56, to amend the statute law relating to income tax and to authorize payments related to provincial sales tax reductions.

Senator Salter A. Hayden (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: This afternoon we shall consider Bill C-56. Our educational work has been completed and is behind us. We have already heard some witnesses on this matter, and today we will hear from officials of the Department of Finance and of Revenue Canada.

I think we should, first of all, hear from the officials of the Department of Finance; they are: Mr. R. A. Short, Director, Tax Policy—Legislation; and Mr. R. A. Friesen, Special Adviser, Tax Policy—Legislation. Would you come forward, please?

Mr. R. A. Friesen, Special Adviser, Tax Policy—Legislation, Department of Finance: Mr. Chairman, Mr. Short will not be able to attend this afternoon.

The Chairman: That puts a double load on you.

Mr. Friesen: Perhaps I can ask Mr. Morris and Mr. Mitchell to assist me.

The Chairman: Of course. Would you introduce the panel?

Mr. Friesen: On my right is Mr. Morris, Senior Tax Policy Officer, and beside him is Mr. Mitchell, who is also a senior Tax Policy Officer.

The Chairman: For an income tax bill, this is an extraordinarily brief one. It is not hung over with a lot of "goodies". You may disagree with that, but there are certain questions which arise out of the submissions made by various groups, such as those from the Life Underwriters Association of Canada, Excelsior Life Insurance Company, and North American Life Assurance Company.

The first question I wish to address to you deals with the provision in the bill for a minimum age below which a Registered Retirement Savings Plan cannot be matured. The reason suggested for that, while the bill was being dealt with in the House of Commons, was that it seemed to be foreign to an RRSP—which is intended to take care of retirement and to fit into one's retirement plans at some future date—to have an early maturity. In other words, the benefits might have been eaten up too soon. I take it that was the suggestion made in the other place.

I discussed this with Mr. Garland, Dr. Neufeld and Mr. Chater. Dr. Neufeld is with your department. I gather from the memorandum which I received that it is possible to avoid the provisions in the bill which establish a minimum age of 60, but that it is confusing and complex. Dr. Neufeld agreed with that, and Mr. Chater finally reduced it to writing. The committee has been fully informed on that.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 13 juin 1978

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 14 h 30 afin d'étudier le Bill C-56, Loi modifiant le droit fiscal et autorisant des paiements portant sur les réductions de taxes de vente provinciales.

Le sénateur Salter A. Hayden (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Cet après-midi, nous étudierons le Bill C-56. En matière de renseignements, le travail est terminé. Nous avons déjà entendu certains témoins concernant cette question et nous entendrons aujourd'hui des fonctionnaires du ministère des Finances et de celui du Revenu national.

En premier lieu, je crois que nous devrions entendre les fonctionnaires du ministère des Finances. Il s'agit de M. R. A. Short, directeur de la Politique de l'impôt-législation et de M. R. A. Friesen, conseiller spécial, Politique de l'impôt-législation. Voudriez-vous vous avancer s'il vous plaît.

M. R. A. Friesen, conseiller spécial, ministère des Finances: Monsieur le président, monsieur Short ne pourra assister à la séance de cet après-midi.

Le président: Votre tâche sera d'autant difficile.

M. Friesen: Je pourrais peut-être demander à M. Morris et à M. Mitchell de m'aider.

Le président: Naturellement. Pourriez-vous nous les présenter.

M. Friesen: A ma droite se trouvent M. Morris, haut-fonctionnaire à la Politique de l'impôt-législation, ainsi que M. Mitchell, qui occupe les mêmes fonctions.

Le président: Pour un projet de loi portant sur l'impôt sur le revenu, il est très court, et ne compte pas de nombreux «avantages». Vous ne serez peut-être pas d'accord, mais il y a certaines questions qui découlent des mémoires rédigés par divers groupes, notamment l'Association des assureurs-vie du Canada, la compagnie d'assurance-vie l'Excelsior et la North American Life Assurance Company.

La première question que je désire vous poser porte sur la disposition concernant l'âge minimum en deçà duquel le régime enregistré d'épargne-retraite ne peut venir à échéance. La raison invoquée lors de l'étude de ce projet de loi à la Chambre des communes était qu'il semblait peu pertinent qu'un REER, destiné à s'occuper de la retraite, et à contribuer par la suite à un régime de retraite, ait une brève échéance. En d'autres mots, les bénéfices auraient pu être utilisés trop tôt. Je crois comprendre que c'est la raison invoquée à l'autre endroit.

J'ai étudié cette question avec M. Garland, M. Neufeld et M. Charter. M. Neufeld est à l'emploi de votre ministère. Le mémoire que j'ai reçu m'a permis de me rendre compte qu'il est possible de contourner cette disposition établissant l'âge minimum à 60 ans, ce qui cependant prêterait à confusion et serait compliquée. M. Neufeld abonde dans ce sens et M.

[Text]

The question I wish to ask you is, if it is possible under the existing law to avoid the effect of this minimum age requirement, then it would appear that the reason put forward for its inclusion in the bill is not accomplished.

Mr. Friesen: Perhaps I should ask Mr. Mitchell to comment on that.

Mr. A. Mitchell, Senior Tax Policy Officer, Department of Finance: Mr. Chairman, in absolute terms, I have to agree that the purpose is not fully accomplished. However, I think it does emphasize the retirement nature of these plans, which, I believe, has been lost sight of, in that people tend to think of them as savings plans so that they can take holidays or sabbaticals. That was not the purpose of them. Stipulating a minimum age, which relates to when most people retire, brings back the fundamental purpose of these plans. We have considered the particular age, and it is our conclusion that most people retire at the age of 64, 65 or 66. The next most popular age for retirement is in the range from 68 to 70. In point of fact, very few people retire before the age of 60. We hear a good deal about early retirement. These people are usually involved in pension plans and many are involved in professions where there is a tendency to be "burned out" at a fairly early age.

Since we are trying for a general application, and there is this rather cumbersome way around it, I do not think we need to strive particularly to accommodate this situation in the RRSPs. It can be done where there is the necessity to do so. But, once again, it emphasizes the basic nature of the plan. It is a retirement plan.

The Chairman: Yet, Mr. Mitchell, permanent health impairment can occur earlier than age 60; the holder of an RRSP can die before the age of 60, quite likely in a financial situation where his widow and the children will require some supplementary income, which could be derived from the RRSP if it were available. Is that not so?

Mr. Mitchell: Yes, it is.

The Chairman: And this cumbersome method is available—

Mr. Mitchell: In that particular situation, there is a simpler method available. If the holder of the RRSP dies, there would be what we call a "refund-of-premium" situation, with the premiums flowing to the spouse, who could immediately roll those funds into a life annuity, or any other type of annuity she wished.

The Chairman: But that only takes care of part of it. There is also the impairment-of-health situation. No one can predict when either one or both will happen. Notwithstanding the avowed purpose, which is to keep the retirement savings plan as a retirement plan, what is the purpose of making it so cumbersome? Is it simply to emphasize the nature of the plan?

[Traduction]

Charter a finalement rédigé cela noir sur blanc. Le Comité possède tous les renseignements à cet égard.

Voici ce dont je veux vous entretenir: si la loi actuelle permet d'éviter cette exigence en matière d'âge minimum, il semblerait par conséquent que les motifs invoqués pour la présence de cette exigence dans le projet de loi ne soient pas fondés.

M. Friesen: Je pourrais peut-être demander à M. Mitchell d'apporter des commentaires à ce sujet.

M. A. Mitchell (fonctionnaire à la politique de l'impôt-législation, ministère des Finances): En termes propres, je dois avouer que l'objectif n'est pas complètement atteint. Cependant, je crois que cela met en lumière que, le REER, porte également sur la retraite, ce dont à mon avis il n'est plus tenu compte, car on est porté à le considérer comme un régime d'épargne en vertu duquel il est possible de se payer des congés ou une année sabbatique. Ce n'est absolument pas l'objectif de ces régimes. En établissant un âge minimum, qui correspond à l'âge de la retraite de la plupart des gens, nous rétablissons je le crois les objectifs fondamentaux de ce régime. Nous nous sommes penchés sur cet âge particulier et nous avons conclu que la plupart des particuliers prennent leur retraite à 64, 65 ou 66 ans, sinon c'est entre 68 et 70 ans. En fait, très peu prennent leur retraite avant 60 ans. On a beaucoup parlé de retraite anticipée. Dans les cas de retraite anticipée, il s'agit de personnes qui possèdent des régimes de retraite et dont un bon nombre avaient un métier épuisant qui les forçait à prendre leur retraite à un âge très peu avancé.

Puisque nous essayons d'étendre l'application de cette disposition et qu'il existe une barrière peu commode à franchir, je ne pense pas que nous devons oublier cette question en ce qui concerne le REER. Nous nous en chargerons lorsque la situation l'exigera. Je dois cependant réitérer que ces dispositions mettent en lumière la nature fondamentale de ce régime. Il s'agit d'un régime de retraite.

Le président: Tout de même M. Mitchell, une invalidité permanente peut survenir avant 60 ans; le particulier qui détient un RERR peut mourir avant 60 ans et laisser fort probablement sa femme et ses enfants dans une situation où ces derniers auront besoin d'un revenu supplémentaire, qu'ils pourraient obtenir si le REER le permettait, n'est-ce pas?

M. Mitchell: Oui.

Le président: Et il existe cette méthode malcommode...

M. Mitchell: Dans cette situation précise, il y a une méthode plus simple. Si un détenteur d'un REER meurt, nous nous trouvons aux prises avec ce que nous appelons le remboursement des primes; celles-ci étant versées à son conjoint, qui pourrait investir immédiatement cette somme dans une rente viagère ou dans tout autre genre de rente qu'il désire.

Le président: Cette solution ne règle cependant qu'une partie du problème. Il y a également la situation où le rentier est atteint d'une invalidité physique. Personne ne peut prédire quand l'une ou l'autre ou les deux surviendront. Malgré le but avoué, en l'occurrence faire de ce régime d'épargne-retraite un régime de retraite, pourquoi veut-on le rendre si malcommode? Est-ce seulement afin de mettre en lumière la nature de ce régime?

[Text]

Mr. Mitchell: To a large extent, yes. People tend to lose track of the real nature of these plans, which is to provide for retirement savings. It is common to use them as tax deferred savings plans without the purpose of retirement in mind at all.

The Chairman: If a widow with children in the circumstances I mentioned required supplementary income, she could determine the amount of the supplement required and withdraw it by the cumbersome method of establishing an RRSP of her own. She can withdraw the required portion—and she determines what it is—at which time it is subject to tax at her marginal rate. She transfers those funds to her own RRSP, and she can collapse that RRSP and take the money out. The cumbersome nature of it is that she would have to repeat that operation each year.

Mr. Mitchell: Yes. At the same time, we must recognize that it gives her somewhat more flexibility than being tied into maturing an RRSP. By doing this each year, she will be able to withdraw larger amounts when the children are young, which is a time when she would probably need help more. If she used it to buy a life annuity, the payments would be relatively fixed for her life, which could be a great many years. If she opts for one of the other alternatives, such as a term annuity, which has to be until she reaches the age of 90, the payments in the early years could be quite small if she is relatively young.

The Chairman: I am not addressing myself to that. I am addressing myself to the fact that the widow can, in those circumstances, accomplish her plan, and the tendency would be to withdraw a minimal supplementary amount because it attracts tax on the way out. It does not roll over. The maximum benefit with the least payout will depend on how much she takes and what her rate is.

Mr. Mitchell: That is right.

The Chairman: Given the fact that there is this cumbersome way around this, plus the fact that this was part of the purpose of the plan, even though the holder of the RRSP did not intend to die right away—

Mr. Mitchell: It was set up for retirement income.

The Chairman: . . . why put this impediment in there?

Mr. Mitchell: I would not see it as an impediment, Mr. Chairman.

The Chairman: It is a cumbersome method.

Mr. Mitchell: It is somewhat cumbersome, but it does provide her with more flexibility.

The Chairman: What is that flexibility?

Mr. Mitchell: The flexibility I am thinking of is the ability to draw out more than she could if she used the funds to buy a life annuity. If she needs it, she can draw out more under that system than if she used it to buy a life annuity, or any of the other alternatives.

[Traduction]

M. Mitchell: Dans une grande mesure, oui. L'on tend à perdre de vue la nature réelle de ces régimes dont le but est d'accumuler une épargne retraite. On s'en sert couramment comme régime d'épargne à impôt reporté sans penser du tout à la retraite.

Le président: Si une veuve qui a charge d'enfants dans les circonstances que j'ai signalées avait besoin d'un revenu supplémentaire, elle pourrait en fixer le montant et le retirer en recourant à la méthode malcommode qui consiste à établir son propre REER. Elle pourrait ainsi après l'avoir fixé, soustraire la somme nécessaire qui devient alors imposable au taux le plus élevé qui est le sien. Elle transfère ensuite ces fonds à son propre REER, l'annule puis retire l'argent. Ce que ce procédé a de peu commode c'est qu'il lui faudrait répéter la même opération chaque année.

M. Mitchell: Oui. Mais il faut reconnaître en même temps qu'elle a ainsi une plus grande marge de manœuvre que si elle était liée à l'échéance d'un REER. En faisant cela chaque année, elle pourrait retirer des sommes plus considérables lorsque ses enfants sont jeunes, moment où elle aura sans doute un plus grand besoin d'argent. Si elle s'en servait pour acheter une rente viagère, ses paiements seraient à peu près les mêmes pendant toute sa vie, c'est-à-dire pendant de très nombreuses années peut-être. Mais si elle choisit l'une des autres possibilités, comme une rente à terme dont l'échéance doit être le jour où elle aura 90 ans, elle n'aurait, les premières années, que des paiements assez faibles à faire, si elle est assez jeune.

Le président: Ce n'est pas là que je veux en venir; je considère plutôt le fait que la veuve peut, dans ces circonstances, mettre son régime à exécution; elle aurait alors tendance à retirer un montant supplémentaire minimal étant donné qu'il devient imposable dès qu'elle le touche. Ce montant ne roule pas. Elle réalisera un bénéfice maximal au plus bas prix selon le montant qu'elle retire et de son taux.

M. Mitchell: C'est exact.

Le président: Compte tenu que cette méthode peu pratique d'échapper à l'impôt existe et étant donné que c'était l'un des objectifs du régime, même si le détenteur du REER n'avait pas l'intention de mourir tout de suite . . .

M. Mitchell: Ce régime a été conçu pour assurer un revenu de retraite.

Le président: . . . pourquoi mettre cet obstacle dans la loi?

M. Mitchell: Je ne considère pas que ce soit un obstacle, monsieur le président.

Le président: C'est une méthode fort malcommode.

M. Mitchell: Elle l'est en effet, mais elle lui offre toute une gamme de possibilités.

Le président: Que voulez-vous dire?

M. Mitchell: Je pense à la possibilité qu'elle a de retirer davantage que si elle utilisait ces fonds pour acheter une rente viagère. Si elle en a besoin elle peut en effet retirer davantage de cette façon-là que si elle achetait une rente viagère ou choisissait une des autres possibilités.

[Text]

The Chairman: But that exists under the present law.

Mr. Mitchell: Yes.

The Chairman: So, you are not giving her anything in that regard.

Mr. Mitchell: No.

The Chairman: If there are no other questions on that point, I shall move to the next point. Clause 34(15) relates to a new subsection 146(8.8) of the act. In the circumstances where you have a commutation of annuity payments at death, where the spouse is entitled to the benefits, there is a certain treatment proposed in this clause of the bill. Perhaps you would describe that for us.

Mr. Mitchell: Where the spouse acquires the benefits under the plan, she may proceed to receive them as though—

The Chairman: There is a rollover.

Mr. Mitchell: Essentially, yes

The Chairman: What happens in the case where there are children but no spouse?

Mr. Mitchell: The funds would be taxed in the hands of the individual who had the plan.

The Chairman: The estate of the deceased would be taxed at whatever his rate was in the year in which he died?

Mr. Mitchell: Yes.

The Chairman: The children then take the net proceeds and pay at their marginal rates—

Mr. Mitchell: No. By this time, they are tax-paid funds.

The Chairman: The funds are carried through as such.

Mr. Mitchell: Yes.

The Chairman: But the children do have a choice of taking an income-averaging annuity, do they?

Mr. Mitchell: No. The annuitant who dies without a surviving spouse has the commuted value of the plan brought into his income in the year of death. Having paid tax, those funds go into his estate as capital and flow out as capital of the trust pursuant to the terms of the trust, and for a person receiving a capital interest in a trust, there is no point in having an income averaging annuity.

The Chairman: What is the benefit of that to the revenues of Canada?

Mr. Mitchell: Basically, it ties in closer to the idea that the income tax—I am trying to think of another word for “concession.” I do not like to use the term “income tax concession.” A certain tax deferment has been allowed during life, and the general thought is that these tax deferments should not be used to create an estate. With the changes in the guaranteed terms for life annuities to age 90 and the basing of the term annuities and the RRIFs at age 90, we are going to find that most people will leave an interest in one of these plans at death, because most people will die before reaching the age of

[Traduction]

Le président: Mais elle peut déjà le faire en vertu de la loi actuelle.

M. Mitchell: Oui.

Le président: Vous ne lui offrez donc rien de ce point de vue-là.

M. Mitchell: Non.

Le président: S'il n'y a pas d'autres questions à ce sujet nous passerons au point suivant. Le paragraphe 34(15) renvoie au nouveau paragraphe 146(8.8) de la loi. Dans le cas où il y a une conversion des paiements de rente à la mort et où l'épouse devient le bénéficiaire, ce paragraphe du bill propose un traitement spécial. Pourriez-vous nous le décrire?

M. Mitchell: Lorsque l'épouse devient bénéficiaire en vertu du régime, elle peut en fait l'être comme si . . .

Le président: Il y avait un roulement.

M. Mitchell: Essentiellement oui.

Le président: Qu'advient-il dans le cas où il y a des enfants, mais pas de conjoint?

M. Mitchell: Les fonds seraient imposables entre les mains de la personne détentrice du régime.

Le président: L'impôt frapperait la succession du défunt au taux s'appliquant l'année de son décès?

M. Mitchell: Oui.

Le président: Les enfants reçoivent ensuite le produit net et payent à leurs taux les plus élevés . . .

M. Mitchell: Non. A ce moment-là il s'agit de revenus nets d'impôt.

Le président: Les fonds sont rapportés comme tels.

M. Mitchell: Oui.

Le président: Mais les enfants ne peuvent-ils pas prendre une vente à versements invariables?

M. Mitchell: Non. Le bénéficiaire qui meurt sans laisser de conjoint voit la valeur convertie du régime portée à son revenu l'année de son décès. L'impôt ayant déjà été payé, ces fonds sont versés dans sa succession comme un capital et en ressortent sous cette forme en vertu de la fiducie et conformément aux termes du contrat de fiducie, et pour une personne recevant une participation au capital d'une fiducie, il n'est pas intéressant d'avoir une rente à versements invariables.

Le président: En quoi Revenu Canada profite-t-il de cette opération?

M. Mitchell: Fondamentalement cela se rapproche de l'idée que l'impôt sur le revenu—j'essaie de trouver un autre mot que «dégrèvement», car je n'aime pas utiliser l'expression: «dégrèvement d'impôt sur le revenu». On a permis un certain ajournement de l'impôt pendant la vie et d'une façon générale l'on pense que ces ajournements d'impôts ne devraient pas servir à créer une succession. Les termes garantis des rentes viagères étant portés à 90 ans, âge qui sert aussi de base pour le calcul des rentes à terme et des RERR, nous découvrirons que la plupart des gens laisseront à leur mort une participation à l'un

[Text]

90. These would be tax deferred moneys. By bringing those proceeds into the income of the annuitant, or his spouse, if she is still alive, the individual who had the tax concession settles up the tax deferment in the year of death. It keeps the tax deferment in the same generation.

The Chairman: Do you have any questions on that point, Mr. Gillespie?

Mr. Thomas Gillespie, Adviser to the Committee: Mr. Chairman, there is available the option of acquiring an average annuity for a spouse—

Mr. Mitchell: Yes, if she receives a refund of premiums, which has to take place before the maturity of the plan. An averaging annuity contract is available to a spouse who receives a refund of premiums out of her husband's RRSP. That refund of premiums can only happen before the RRSP is converted into a mature plan to provide a retirement income.

Mr. C. Albert Poissant, Adviser to the Committee: Mr. Chairman, this is now available to the spouse. Why should it not also be available to the estate? It may be to the benefit of the children to have a further deferral of taxes, especially in the situation where the children are still young. Mr. Mitchell said earlier the feeling was not to have a deferral from one generation to another, but why shouldn't this deferral be available in the situation where the surviving children are young?

Mr. Mitchell: I would suggest that in most cases there would not be young children involved, since the maturing age is 60. We would tend to have adult children, I should think.

The Chairman: The situation I put to you involved adults who were under the age of 60 years.

Mr. Mitchell: I thought we were talking about the situation after the plan had matured and it was either a life annuity, a term annuity, or an RRIF.

The Chairman: It is quite conceivable that the holder of the plan might die at 50, leaving a surviving wife of 45 years of age.

Mr. Mitchell: That is right, and she could have a refund of premiums at that age, following which she could go into an income averaging annuity, if she wished.

Mr. Poissant: But the estate cannot. Why not have the same option available to the estate?

Mr. Mitchell: The estate cannot have income averaging annuities, in any event.

Mr. Poissant: But the beneficiary should have the right to use income averaging annuities.

Mr. Mitchell: This comes back to the idea that the Income Tax Act is not a device to build up large estates.

Mr. Poissant: You said that before.

[Traduction]

de ces régimes, car la plupart d'entre eux mourront avant d'avoir atteint 90 ans. Il s'agirait donc d'ajournements d'impôts. En incorporant ces revenus au revenu du bénéficiaire ou de celui de son conjoint, s'il est encore en vie, la personne qui jouissait de ce dégrèvement fixe l'ajournement d'impôt à l'année de sa mort. Cet ajournement ne saute donc pas d'une génération.

Le président: Avez-vous des questions à ce sujet, M. Gillespie?

M. Thomas Gillespie, Conseiller du Comité: Monsieur le président, il y a aussi la possibilité d'acquérir une rente à versements invariables pour un conjoint . . .

M. Mitchell: Oui, qui reçoit un remboursement de prime, ce qui doit avoir lieu l'année avant que le régime n'arrive à échéance. Tout contrat de rentes à versements invariables peut être contracté par une épouse qui reçoit un remboursement des primes prélevées sur le REER de son mari. Ces primes ne peuvent être remboursées que si le REER n'a pas été converti en un régime échu procurant un revenu de retraite.

M. C. Albert Poissant, Conseiller du Comité: Monsieur le président, le conjoint peut maintenant en bénéficier. Pourquoi la succession ne devrait-elle pas en bénéficier également? Les enfants pourraient peut-être tirer profit d'un autre report d'impôt sur le revenu, surtout lorsqu'ils sont encore jeunes. Vous avez déjà dit qu'on ne voulait pas d'un report d'une génération à l'autre, pourquoi alors ce report ne devrait-il pas exister dans le cas où les enfants survivants sont jeunes?

M. Mitchell: Je dirais que dans la plupart des cas il n'y aurait pas de jeunes enfants en cause puisque le régime échoit lorsque le rentier atteint l'âge de soixante ans. Nous aurions tendance, je crois, à avoir des enfants adultes.

Le président: Dans la situation dont je vous ai fait part, il s'agissait d'adultes de moins de soixante ans.

M. Mitchell: Je croyais que nous parlions de la situation une fois que le régime était échu et qu'il s'agissait soit d'une rente viagère, soit d'une rente pour un terme fixe ou d'une rente en vertu d'un fond enregistré de revenu de retraite.

Le président: Il est tout à fait possible que le détenteur du régime meurt à 50 ans, laissant une femme de 45 ans.

M. Mitchell: C'est exact et elle pourrait à cet âge obtenir un remboursement des primes et souscrire une rente à versements invariables.

M. Poissant: Pourquoi la succession ne le peut-elle pas?

M. Mitchell: La succession ne peut de toute façon souscrire des rentes à versements invariables.

M. Poissant: Mais le bénéficiaire devrait avoir le droit de souscrire invariables.

M. Mitchell: Cela revient à l'idée que la Loi de l'impôt sur le revenu ne permet pas de se constituer des successions importantes.

M. Poissant: Vous l'avez déjà dit.

[Text]

Mr. Mitchell: That is a fundamental point.

Mr. Poissant: That is one way of looking at it. However, depending on the circumstances, it may be to the benefit of the children to have the advantage of deferring the tax. I am thinking about the situation where the family is still young and the option to defer tax would be important to them financially—certainly as important as your principle that the Income Tax Act should not be used for creating estates.

Mr. Mitchell: I think the deferral of tax would still be available in that situation for the spouse.

Mr. Poissant: It goes to the spouse?

Mr. Mitchell: Yes.

Mr. Poissant: The question is whether it should be available to the beneficiaries where there is no spouse.

Mr. Gillespie: Under section 61(2)(d) of the act as it is now, any beneficiary receiving a refund of premiums is entitled to purchase an income averaging annuity.

Mr. Mitchell: That is true.

Mr. Gillespie: This relief would not be available to any beneficiary other than the spouse if the annuitant were to die before the plan matured.

Mr. Mitchell: That is right.

Mr. Gillespie: So, you are taking this advantage away from beneficiaries other than the spouse. That I see as one disadvantage. Another disadvantage, I would suggest, is that we have a situation where the deceased estate is paying the tax and the beneficiaries are receiving the funds. So, you may have the estate in a position where it does not have the funds, but has to pay the tax.

Mr. Mitchell: These plans now have to be commutable. I do not see why the funds would not be there to pay the tax when the plan is commutable.

Mr. Gillespie: Is it not commutable when paid to the beneficiaries and not to the estate?

Mr. Mitchell: That would be up to the individual who arranges the plan. There is nothing to stop that individual from having it commutable and paid to his estate. That would be up to the individual, would it not?

The Chairman: There is something that is basically wrong with that statement. If there is no spouse when the holder of the plan dies and the children are the beneficiaries under his RRSP, you are proposing to deem that there is a disposition from the plan to the man's estate, and his estate is taxable on that. But the estate will not receive the money. The funds will have to be payable to the beneficiaries. You cannot correlate the proceeds of the fund to the man's estate in those circumstances, except for the amount of money for which his estate has to pay his marginal rate of tax. The estate may not be in funds at that point, because it does not get the benefit of the proceeds of the RRSP.

[Traduction]

M. Mitchell: C'est un point fondamental.

M. Poissant: C'est une façon de voir la chose. Toutefois, selon les circonstances, il peut être avantageux pour les enfants de pouvoir reporter l'impôt. Je pense à la situation où la famille est encore jeune et que l'option du report de l'impôt serait importante pour elle du point de vue financier—du moins aussi importante que votre principe que la Loi de l'impôt sur le revenu ne devrait pas servir à constituer des successions.

M. Mitchell: Je crois que le conjoint pourrait toujours reporter l'impôt dans ce cas.

M. Poissant: Le conjoint?

M. Mitchell: Oui.

M. Poissant: La question est de savoir si les bénéficiaires devraient pouvoir le faire lorsqu'il n'y a pas de conjoint.

M. Gillespie: Aux termes de l'alinéa 61(2d) de la loi actuelle, tout bénéficiaire touchant un remboursement des primes a le droit de souscrire une rente à versements invariables.

M. Mitchell: C'est exact.

M. Gillespie: Tout bénéficiaire autre que le conjoint ne pourrait bénéficier de cet allègement si le rentier devait mourir avant que le plan n'arrive à échéance.

M. Mitchell: C'est exact.

M. Gillespie: Vous retirez donc cet avantage aux bénéficiaires autres que le conjoint. Il s'agit pour moi d'un désavantage. Il y aurait selon moi un autre désavantage en ce que nous nous trouvons dans la situation où la succession paie l'impôt et le bénéficiaire touche la rente. La succession peut alors se trouver dans la situation où elle ne touche aucune rente mais doit payer l'impôt.

M. Mitchell: Ces régimes doivent maintenant être convertibles. Je ne vois pas pourquoi les crédits n'existeraient pas pour payer l'impôt si le régime est convertible.

M. Gillespie: N'est-il pas convertible lorsqu'il est versé aux bénéficiaires et non à la succession?

M. Mitchell: Cela dépendrait du particulier qui souscrit au régime. Rien ne l'empêche de souscrire à un régime convertible qui serait payable à sa succession. Cette décision ne reviendrait-elle pas au particulier?

Le président: Il y a une erreur fondamentale dans cette déclaration. S'il n'existe aucun conjoint au moment du décès du rentier et que les enfants sont les bénéficiaires des prestations de son REER, vous proposez de présumer qu'il y a une disposition du régime visant la succession du particulier, et que cette dernière est imposable sur ce montant. Mais la succession ne touchera aucun montant. Les fonds devront être versés aux bénéficiaires. Vous ne pouvez dans ces circonstances mettre en corrélation les produits du fonds avec la succession de la personne, sauf en ce qui concerne le montant pour lequel sa succession doit verser son taux d'impôt le plus élevé. La succession peut ne pas être en fonds à ce moment, parce qu'elle ne touche pas le produit du REER.

[Text]

Mr. Mitchell: Would this not be the same result as situations where a person receives a retirement allowance and it is paid to the beneficiary and taxed in the hands of the individual?

Senator McIlraith: I am afraid we cannot hear you, Mr. Mitchell.

Mr. Mitchell: I am sorry, I have lost my train of thought.

Mr. Gillespie: I think you were suggesting there was a parallel situation with respect to retiring allowances.

Mr. Mitchell: Is there not? I would have to think about it a little. But it seems to me that it is not an isolated situation.

Mr. Friesen: I would like to support what Mr. Mitchell and Mr. Gillespie are saying. It seems to me that this is just another debt of the estate is it not? How is the situation you are raising any different from the situation where there has been a deemed disposition on death of a capital asset or where there have been salaries and wages or professional income earned to the date of death. The individual may have spent all the income, but the estate, nevertheless, has a liability. I am not sure why this is any different from the normal situation.

The Chairman: What is the purpose of naming of beneficiaries?

Mr. Friesen: It indicates to whom the funds should go.

The Chairman: But would you say "should go" or "entitled to go"?

Mr. Friesen: But surely, Mr. Chairman—

The Chairman: But would you say "should go" or "are entitled to go."

Mr. Friesen: I am not sure I can answer that question, but surely it indicates to whom the funds should go, and perhaps "should" is the right answer, after the payment of the deceased's liabilities.

The Chairman: Surely you are skipping something there. If the RRSP provides for the beneficiaries who are entitled to receive the proceeds of the RRSP—entitled as a matter of law—now you are looking through that and you are proposing to deem a disposition to the estate and to apply the estate's marginal rate of tax to that money, which money belongs to the beneficiaries. Do you disagree with my statement?

Mr. Friesen: Do I disagree with your statement? I think in part I do, because surely the man cannot bequeath more than he has, and he has an estate and a liability to the government and so all he can really leave to his children is the funds in the RRSP net of the liability to the crown.

Senator Lang: But there is a trust intervening there. He does not own that money at all. It is a fairly fundamental concept.

[Traduction]

M. Mitchell: Ne s'agirait-il pas de la même situation où une personne touche une prestation de retraite qui est versée au bénéficiaire et est passible de l'impôt sur le revenu lorsqu'entre les mains du particulier?

Le sénateur McIlraith: Je suis désolé, mais nous ne vous entendons pas, M. Mitchell.

M. Mitchell: Je suis désolé, je me suis égaré dans mes pensées.

M. Gillespie: Je crois que vous supposiez que la situation était semblable dans le cas des prestations de retraite.

M. Mitchell: N'est-ce pas le cas? Il faudrait que j'y réfléchisse. Mais il me semble qu'il ne s'agit pas d'un cas isolé.

M. Friesen: J'aimerais appuyer ce que disent M. Mitchell et M. Gillespie. Il me semble qu'il s'agit simplement d'une autre dette de la succession. N'est-ce pas le cas? En quoi la situation que vous soulevez est-elle différente de celle où il y a eu au moment du décès une disposition réputée d'un actif immobilisé ou bien où des salaires, des traitements ou des honoraires professionnels ont été versés jusqu'au moment du décès. Le particulier peut avoir dépensé tout son revenu, mais la succession doit, néanmoins, régler la dette fiscale. Je ne suis pas certain que cela diffère de quelque façon de la situation normale.

Le président: Pourquoi nomme-t-on des bénéficiaires?

M. Friesen: Il s'agit d'indiquer qui devrait recevoir les fonds.

Le président: Mais diriez-vous «devrait recevoir» ou «serait fondé de recevoir»?

M. Friesen: Mais certes, monsieur le président . . .

Le président: Mais diriez-vous «devrait recevoir» ou «serait fondé de recevoir».

M. Friesen: Je ne suis pas certain de pouvoir répondre à cette question mais cela indique assurément qui devrait recevoir les fonds et «devrait» est peut-être la bonne réponse, après l'acquiescement des obligations de la personne décédée.

Le président: Mais vous sautez assurément une étape ici. Si le REER stipule que les bénéficiaires ont droit de toucher le produit du REER—ont droit aux termes de la loi—vous étudiez la situation et proposez de présumer une disposition à la succession et d'appliquer le taux d'impôt le plus élevé de la succession à cet argent qui appartient aux bénéficiaires. Êtes-vous en désaccord avec ma déclaration?

M. Friesen: Si je suis en désaccord avec votre déclaration? En partie, car un particulier ne peut évidemment pas léguer plus qu'il possède; c'est-à-dire qu'il laisse une succession mais qu'il a quand même des responsabilités vis-à-vis du gouvernement. Il ne peut laisser à ses enfants que les fonds qui se trouvent dans le REER libre de toute obligation envers la Couronne.

Le sénateur Lang: Mais il y a la question de la fiducie qui entre en jeu. Cet argent ne lui appartient absolument pas. C'est un concept fondamental.

[Text]

Mr. Friesen: But how would the situation—I guess I am trying to answer the question with a question—how does the situation differ from the situation where, for example, a person bequeaths shares in a company?

Senator Lang: I set up a trust during my lifetime and I put into that trust those shares for the benefit of my children upon my death. They do not form part of my estate. I have divested myself of my legal entitlement to those shares as soon as I have created a trust. Here you have a statutory trust of an exactly parallel nature.

Mr. Friesen: It is not an exactly parallel situation because one of the provisions in the RRSP trust is that those funds cannot be assigned to anyone during lifetime. One of the provisions of the RRSP trust is that during life that money cannot go to anyone else.

The Chairman: But if it is created as a trust the only place it can go is to the beneficiaries.

Senator Cook: The point is that it cannot go without paying tax. That is the point they are making. This business here is a statutory creation and they are saying that when the statute creates it you cannot get around that by creating a trust after your death without paying tax.

The Chairman: No, but it is the form in which they are levying tax on the estate. I would think that possibly the marginal rate on the estate would be higher than the marginal rate on the children.

Senator Connolly (Ottawa West): Senator Lang's point is a valid one. Let us look at it for a moment. If in this case the testator before his death creates a trust and turns over certain assets to that trust in favour of his children, payable now or payable later, and if there are gift tax implications—are they still valid? We still pay gift tax here? Then it gets out of his estate. If it is taxable as a gift tax, surely it is out of his estate at that moment. I have not heard the earlier part of the discussion, but on that one point I think it gets out of his estate by the creation of the trust.

Senator Lang: Well, Senator Molson said it is really like a life insurance policy. The proceeds of a life insurance policy do not form part of your estate unless the trust under which the proceeds go into it make the estate the beneficiary.

Senator Connolly (Ottawa West): As far as life insurance policies are concerned, they form part of the bulk of the estate for tax purposes even though the beneficiaries may be specifically determined, and while they may be entitled to collect the full amount of the insurance, any tax that might be payable either from the estate or from the beneficiaries is another matter.

Senator McIlraith: Surely, the point here is as to who should pay the tax and at what rate. What is being done here is that we have the statutory trust with a named beneficiary

[Traduction]

M. Friesen: Mais comment cette situation diffère-t-elle—et je suppose que je réponds à une question par une autre question—comment cette situation diffère-t-elle du cas d'une personne qui lèguerait les actions qu'il détient dans une société?

Le sénateur Lang: Mettons que j'ai établi une fiducie de mon vivant et que j'y dépose mes actions pour que mes enfants puissent en jouir à ma mort. Ces actions ne font par conséquent pas partie de ma succession. Je perds mes droits sur ces actions dès le moment où j'établis la fiducie. Il s'agit donc d'une fiducie statutaire de nature absolument parallèle.

M. Friesen: Pas absolument parallèle, car une des dispositions relatives à la fiducie interdit la remise de ces fonds à quiconque du vivant de l'intéressé.

Le président: Lorsqu'une fiducie est établie, les sommes qu'elle contient ne peuvent être remises qu'au bénéficiaire.

Le sénateur Cook: Mais pas sans avoir payé les impôts. C'est ce qu'ils essaient de dire. Le nœud du problème est la création statutaire; en effet, ils disent que si la loi le prévoit, vous ne pouvez la contourner en créant une fiducie après votre mort sans payer d'impôt.

Le président: Non, mais c'est la façon dont ils prélèvent les impôts d'une succession. D'après-moi, le taux le plus élevé dans le cas d'une succession serait peut-être supérieur au taux le plus élevé pour les enfants.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Mais l'argument du sénateur Lang est tout de même valable. Examinons-le un instant. Si dans le cas en question, le testateur crée une fiducie avant sa mort et y dépose certains avoirs dont il entend faire profiter ses enfants soit maintenant, soit plus tard, il peut y avoir des répercussions au niveau de la taxe sur les dons, ou cela existe-t-il toujours? Les dons font-ils toujours l'objet d'un impôt ici? Cela ne fait donc plus partie de la succession. Lorsqu'il s'agit d'un don, c'est la taxe sur les dons qui s'applique et cela n'a plus rien à voir avec la succession. Je n'ai pas entendu le début de la discussion, mais il me semble qu'on a mentionné qu'on contournerait le problème de la succession en créant une fiducie.

Le sénateur Lang: Eh bien, le sénateur Molson a dit que cela revenait à une police d'assurance-vie. Le produit d'une police d'assurance-vie ne fait pas parti de la succession, à moins que la fiducie au compte de laquelle le produit versé ait la succession comme bénéficiaire.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Mais en ce qui concerne les polices d'assurance-vie, elles font partie de l'ensemble de la succession, pour fins d'impôts, même si le bénéficiaire est nommé; et bien qu'ils aient le droit de recueillir le plein montant de l'assurance, tout impôt devant être versé sur la succession ou par les bénéficiaires constitue un problème distinct.

Le sénateur McIlraith: Mais le nœud du problème consiste à déterminer qui doit payer les impôts et à quel taux. Il s'agit ici d'une fiducie statutaire où le bénéficiaire est nommé et ne

[Text]

who cannot be changed and in the case that that named beneficiary is a spouse the proceeds are taxable at her rate and with the benefits of the income averaging provisions of the legislation. If the beneficiary is a child, then, for some reason that has not yet been explained, a different tax procedure applies. The tax procedure applicable is that the rate will be the rate an estimate pays and it will be deemed that there was a return of the contributions, which is quite a different thing. It also raises the question, of course, that an estate may have no assets out of which to pay the tax.

There has been no explanation of why the children of the deceased should be taxed differently, or that the tax attaching to the moneys should be differently treated from the treatment accorded when the annual payments go out to the widow. Could we get some explanation of the rationale behind that? It is not a matter of escaping tax, but it is a matter of what rate should be applicable and why it should come out of a source where the testator, or the estate, has had no control over the funds. They may have made the contributions many years earlier and divested themselves effectively under the statutory trust.

Mr. Friesen: Senator McIlraith, I believe Mr. Mitchell tried to explain that once. At least I thought he had made the point. Perhaps I could take a second crack at it. First of all, the policy underlying this is that people ought to be able to provide for their retirement, and the law permits them to do so on a tax-free basis within certain limits. It allows them to make contributions to pension funds, or RRSPs. But the question is—supposing you allow an individual to defer tax to provide for his own retirement—just how long should that deferral go? You could make a decision to allow the money to be deferred indefinitely. It was thought that that would not be an appropriate policy. Rather, the policy ought to be that the government would allow people to provide for their retirement. But, on their death they should, in effect, be required to pay back, the deferral benefit that they did not need or did not use.

Senator McIlraith: That is quite simple. Why the difference then in treatment from that point on? Let us carry ahead with your answer.

Mr. Friesen: The difference in treatment?

Senator McIlraith: Yes. With a spouse you tax it on an annual basis at her rate; with a child you tax it, presumably, at a much higher rate and without any relief of income averaging or any other benefit.

Mr. Friesen: I suppose, in effect, we are looking at the spouse and the taxpayer as a unit and saying that you would normally expect the taxpayer, if he was a working man with his wife at home, to provide for not only his own retirement but hers as well. So it would be inappropriate to require these amounts to fall in on his death, particularly when the normal

[Traduction]

peut être changé et lorsque le conjoint est bénéficiaire, le produit est imposable au taux d'imposition de l'intéressé, en tenant compte évidemment des dispositions relatives aux ventes à versements invariables. Mais lorsque le bénéficiaire est un enfant, pour des raisons que l'on ne nous a pas encore expliquées, on applique des mesures d'imposition différente. En effet, le taux applicable sera celui que verse la succession et on considérera qu'il s'agit d'un remboursement des cotisations, ce qui est une chose tout à fait différente. Cela nous amène évidemment au problème d'une succession qui n'a pas suffisamment d'actif pour payer l'impôt.

On ne nous a pas expliqué la raison pour laquelle les enfants d'une personne décédée font l'objet d'un programme d'imposition différent ou pourquoi les impôts sur ces sommes sont traités différemment des paiements annuels versés à une veuve. Pourriez-vous nous expliquer pourquoi? Il ne s'agit pas de contourner les impôts, mais de déterminer le taux en vigueur et la raison pour laquelle ils devraient provenir d'une source sur laquelle le testateur ou la succession n'a aucun contrôle. En effet, il se peut que les intéressés aient versé leurs cotisations il y a bon nombre d'années et qu'ils se soient départis de leur propriété au profit d'une fiducie statutaire.

M. Friesen: Sénateur McIlraith, je pense que M. Mitchell a déjà essayé d'expliquer cette situation. Ou du moins, je pense qu'il y a déjà fait allusion. Je pourrais peut-être essayer encore. Premièrement, la politique qui soutient ce procédé vise à permettre aux particuliers de se constituer un fonds pour leur retraite et la loi leur permet de le faire sur une base non imposable en tenant compte de certaines limites. Cela vous permet de cotiser à un régime de retraite, ou à un REER, mais le problème est, supposant qu'un particulier puisse remettre les impôts jusqu'à la retraite, pendant combien de temps convient-il d'accorder un report? Vous pourriez décider de reporter indéfiniment, mais on a pensé que ce n'était pas une bonne politique. La politique devrait plutôt permettre aux particuliers de se constituer un fonds pour leur retraite, mais qu'au moment de leur mort, ils devraient rembourser, si on peut dire, les avantages de l'ajournement dont ils n'ont pas eu besoin ou dont ils ne se sont pas prévalus.

Le sénateur McIlraith: C'est très simple, mais quelle est la raison de cette différence de traitement? Continuez toujours.

M. Friesen: La différence de traitement?

Le sénateur McIlraith: Oui. Dans le cas d'un conjoint, les impôts sont calculés sur une base annuelle au taux d'imposition de l'intéressé; dans le cas d'un enfant, les impôts sont, je suppose, calculés à un taux beaucoup plus élevé et sans le bénéfice des dispositions relatives au versement de ventes invariables ou autres.

M. Friesen: Je suppose que nous considérons en effet le conjoint et le contribuable comme une unité en disant qu'on doit s'attendre normalement à ce que le contribuable, s'il s'agit d'un travailleur dont l'épouse demeure au foyer, voit non seulement à sa propre retraite mais également à celle de sa femme. Mais il ne conviendrait pas d'exiger le remboursement

[Text]

situation is that the wife lives a little bit longer than her husband.

Senator McIlraith: What about very young infant children? Would there not be an obligation on him to provide for them as well as for his wife?

Mr. Friesen: I suppose you could make that point. Our feeling was, with the age 60 provision, that in most cases we would not be talking about infant children; but I do concede that there might be situations in which there would be infant children.

Senator McIlraith: I am rather familiar with one case where the man drew old age pension before he started drawing baby bonus. It seems to me, with an example like that, that what is being done in the tax legislation is possibly rather unfair.

Mr. R. A. Short, Director, Tax Policy-Legislation, Department of Finance: Senator McIlraith, through the Income Tax Act you can transfer properties to your wife without giving rise to any tax.

The Chairman: Any deemed disposition.

Mr. Short: Right. There is a series of rollover provisions that apply to capital properties and others and they are considered appropriate. But when the property moves between generations, from a father to a child or to a grandchild, there is a deemed disposition, if it is a capital property. There are not the same rollover provisions.

In the case of the RRSP we have something that is comparable to what exists in other areas for transfers to spouses. There is simply no tax consequence arising when the property goes from one spouse to the other. But to provide the same tax-free rollover, if I may use that expression, from one generation to another, from a parent to a child or to a grandchild, would represent a fairly dramatic departure from what is the fundamental scheme of taxation.

You are suggesting, in a sense, that the RRSP, if the balance or the annuity there is matured, should continue on in an uninterrupted form to the child. You are really looking at the RRSP as a form of insurance, in a sense, and I do not think that was underlying the provisions relating to the RRSP and the various other deferred income plans.

Senator McIlraith: I was not making any suggestion at all. I was seeking an explanation for the different treatment in the tax, and I was not getting it. Thank you very much for now giving us the answer, or what seems to address itself right to the point raised.

The Chairman: The question is still whether it is a valid answer or not.

Senator McIlraith: That is right, Mr. Chairman, but at least we now have an answer to deal with.

Senator Molson: It is a policy decision.

[Traduction]

de ces sommes au moment du décès, surtout que les femmes vivent actuellement plus longtemps que leur mari.

Le sénateur McIlraith: Et ce qui concerne les petits bébés? N'est-il pas obligé de pourvoir à leur besoins comme à ceux de son épouse?

M. Friesen: Je suppose que vous avez raison. Mais selon nous, en fixant l'âge d'admissibilité à 60 ans, le problème des bébés ne se pose pas; mais je conviens que c'est une possibilité.

Le sénateur McIlraith: Je suis au courant d'un cas où un homme a commencé à toucher des indemnités de sécurité de la vieillesse avant l'allocation familiale. Il me semble, à la lumière d'un exemple comme celui-ci, que le projet de loi sur la taxe est peut-être quelque peu injuste.

M. R. A. Short, directeur (Politique de l'impôt législation), ministère des Finances: Sénateur McIlraith, en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu, un particulier peut transférer des biens à son conjoint en franchise d'impôt.

Le président: Dans tous les cas où le particulier est réputé avoir disposé des biens.

M. Short: C'est exact. Il existe une série de dispositions de roulement qui s'appliquent aux biens en immobilisations et à d'autres biens, et elles sont considérées valables. Mais lorsque le bien est cédé entre générations, d'un père à ses enfants ou à ses petits-enfants, et qu'il s'agit d'un bien en immobilisations, le contribuable est réputé en avoir disposé. Les dispositions de roulement ne s'appliquent pas.

Dans le cas du MEER, les transferts en faveur du conjoint sont visés par une disposition comparable à celles d'autres régimes. Aucun impôt n'est exigible lorsque les biens sont cédés entre conjoints. Or, si nous devons autoriser ce même roulement en franchise d'impôt, si je peux m'exprimer ainsi, d'une génération à l'autre, d'un parent à ses enfants ou à ses petits-enfants, nous ne respecterions pas du tout les règles fiscales établies.

En un sens, vous proposez que les prestations ou la rente payable au rentier à l'échéance, en vertu du REER, soit versé sans interruption à l'enfant. Vous considérez en réalité le REER comme une forme d'assurance et je ne crois pas que cela corresponde à l'objectif des dispositions concernant le REER et les autres régimes de report d'impôt.

Le sénateur McIlraith: Je ne faisais aucune proposition. J'ai tenté, mais en vain, de trouver une explication au fait que tous les cas ne reçoivent pas le même traitement en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu. Je vous remercie de nous avoir fourni la réponse, ou du moins d'avoir répondu au point que nous avons soulevé.

Le président: Il reste à savoir si la réponse est valable ou non.

Le sénateur McIlraith: C'est exact, monsieur le président. Mais au moins nous avons un point de départ.

Le sénateur Molson: Il s'agit ici d'une décision de principe.

[Text]

Senator Connolly (Ottawa West): Mr. Chairman, could I give the example of an owner of an RRSP who converts at the appropriate age to an annuity and buys an annuity for his lifetime and that of his wife with a minimum guarantee of, say, ten years. Neither the wife nor the original owner, or buyer of the RRSP, survive the ten-year period, but they have children who are beneficiaries under their wills. What is the direct tax consequence there? Am I right in assuming that the tax people—I suppose the succession duty people would do it—would take the annual value for the remainder of that period and multiply it by the number of years remaining in the period to determine a capital value, which would then be the value of the asset? Is that right?

Mr. Mitchell: Essentially, on the death of the survivor, presuming that the original annuitant wanted it to go to the surviving spouse, it would. That is his choice. Then, when that surviving spouse dies before the end of the guaranteed period, the commuted value of the remaining payment in the guaranteed period would be brought into that of the surviving spouse in the year the spouse died and taxed as income.

Senator Connolly (Ottawa West): In provinces where there is succession duty, it might also be taxed there for succession duty purposes.

Mr. Mitchell: I hesitate to be certain on that. I am not expert on succession duties. I would think that the balance after paying tax would form part of the estate.

Senator Connolly (Ottawa West): Just on that asset.

Mr. Mitchell: The balance after paying tax would go into the corpus of the estate.

Senator Lang: I suppose the increased tax due to that amount falling in would also increase the debt of the estate.

Mr. Poissant: May I come back with this different treatment? This was raised by the Life Underwriters Association memorandum addressed to this committee, that it seemed possible, under the present system, for the beneficiary to obtain the benefit of an income averaging annuity under a single payment coming out of a pension plan and a retiring allowance and all of the other plans, except the RRSP where it is not permissible; and that is the distinction. They are asking why there is an exception there in that case.

Mr. Mitchell: The income averaging annuity is still available to the spouse who acquires the same before maturity.

Mr. Poissant: But it would be permissible in a number of other plans. It would not seem to be permissible—and I say permissible to the spouse and to the beneficiaries, whereas an RRSP is only permissible to the spouse. Why is there a distinction there between that plan and other plans?

Mr. Friesen: Those other plans you are referring to, Mr. Poissant, are all payments received during life.

[Traduction]

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Monsieur le président, est-ce que je peux vous donner l'exemple d'un rentier qui, ayant souscrit à un régime enregistré d'épargne-retraite susceptible, à l'échéance, d'être converti en rente, achète une rente viagère pour lui-même et son conjoint pour une durée garantie minimale de dix ans. Ni le conjoint ni le rentier initial, ou le détenteur, ne survivent à la période de 10 ans, mais ils ont des enfants qui sont bénéficiaires en vertu de leur testament. Quelles sont les répercussions fiscales dans un tel cas? Ai-je raison de croire que les employés du ministère de l'impôt—j'imagine que la section des droits successoraux s'en occuperait—calculeraient la valeur annuelle de la rente qu'il reste à verser pendant la période et la multiplierait par le nombre d'années restantes pour déterminer la valeur en capital correspondant à la valeur de cet élément d'actif? Est-ce exact?

M. Mitchell: Ce serait le cas si le rentier initial avait cédé sa rente à son conjoint. C'est son choix. Si par la suite le conjoint meurt avant l'expiration de la période garantie, la valeur commuée de la rente qu'il reste à verser pour la période garantie est comprise dans le calcul du revenu du conjoint survivant pour l'année au cours de laquelle celui-ci est décédé et cette somme serait imposable.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Dans certaines provinces, il se peut que des droits successoraux soient exigibles sur cette somme.

M. Mitchell: Je n'en suis pas du tout certain. Je ne suis pas expert en matière de droits successoraux. Je croirais plutôt que le solde après impôt ferait partie de la succession.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Sur cet élément d'actif seulement.

M. Mitchell: Le solde après impôt ferait partie de la succession.

Le sénateur Lang: J'imagine que l'augmentation de l'impôt imputable à l'addition de cette somme augmenterait du même coup la dette de la succession.

M. Poissant: J'aimerais revenir aux différences de traitement soulignées par l'Association des assureurs-vie dans une mémoire présenté au Comité; il semblerait qu'en vertu du système actuel, le bénéficiaire puisse toucher une rente à versements invariables si le rentier initial avait droit à un paiement forfaitaire sur une caisse de pensions, des prestations de retraite ou aux termes de tout autre régime, sauf dans le cas du REER. Voilà la distinction. Ils veulent savoir pourquoi il y a exception dans ce cas-là?

M. Mitchell: Le conjoint peut bénéficier de la rente à versements invariables s'il l'acquiert avant l'échéance.

M. Poissant: Mais d'autres régimes permettent au conjoint et aux bénéficiaires de recevoir les arrérages de rente. Or, le REER prévoit que seul le conjoint y a droit. Pourquoi y a-t-il une différence entre ce régime et les autres?

M. Friesen: Monsieur Poissant, dans le cas des autres régimes dont vous avez la liste, est-ce que tous les paiements sont versés du vivant du rentier?

[Text]

Mr. Poissant: It could be after death, too. A retiring allowance could be received after death.

Mr. Friesen: But an estate cannot buy an income averaging annuity, can it?

Mr. Poissant: As to that, I would not know. I think it says that it is only the individual.

Mr. Friesen: So if the estate received those payments, it would not be able to buy an income averaging annuity in any event.

Senator Connolly (Ottawa West): And, as a consequence, the testator's estate would be taxed for income tax purposes on the amount of the proceeds.

Mr. Friesen: Yes, that is correct, except in the case of a retiring allowance. I think there is a \$10,000 exemption, but, in most cases that would be correct.

Mr. Mitchell: The \$10,000 would be for a death benefit and would not be subject to tax.

Mr. Gillespie: Mr. Chairman, getting back to what Mr. Friesen said earlier, I agree with him that there are a lot of cases where upon death the estate is taxed where the assets go to the beneficiaries. I think the objection here is that this is yet another instance where the same kind of dichotomy exists, and it was the feeling that it would be preferable to have the individual beneficiaries taxed upon the receipt of the benefits after death and at the same time give the beneficiaries—and I am talking about beneficiaries other than the spouse, or beneficiaries including the spouse—the option of obtaining the income averaging annuity. I think that is really the suggestion that is being made here.

Mr. Friesen: What you are suggesting is that we re-examine the policy of restricting the deferral to the lifetime of the individual involved.

Mr. Gillespie: I agree that the suggestion is contrary to policy.

Mr. Friesen: To put it in a nutshell, it is really a basic policy issue that you are asking us to consider.

The Chairman: Well, is there anything wrong with that?

Mr. Friesen: No, I would not have thought so.

Senator Connolly (Ottawa West): You cannot answer that.

Mr. Friesen: That is right. It is really a basic policy decision.

The Chairman: We are going to hear the minister, and I think that is the level at which we can discuss basic policy and it may be we will ask him. So, if you do not want to commit yourself to it, that is fine.

Mr. Friesen: I think it would be inappropriate.

The Chairman: If you say that is a basic policy decision, we will accept it. But we will not say that we will not touch the matter further.

Senator Walker: Why wouldn't we ask him?

[Traduction]

M. Poissant: Ils peuvent aussi être versés après le décès. Les prestations de retraite peuvent être versées après le décès.

M. Friesen: Mais la succession peut-elle acheter une rente à versements invariables?

M. Poissant: Je ne le sais pas. Je crois qu'il n'est fait mention que du particulier.

M. Friesen: Alors, si la succession recevait ces paiements, elle pourrait seulement acheter une rente à versements invariables.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Et par conséquent, la succession du testateur serait imposée aux fins de l'impôt sur le montant du produit.

M. Friesen: C'est exact, sauf dans le cas des prestations de retraite. Je crois qu'il y a une exemption de \$10 000, mais dans la plupart des cas ce serait exact.

M. Mitchell: L'exemption de \$10,000 serait une prestation de décès et serait donc imposable.

M. Gillespie: Monsieur le président, pour en revenir au point soulevé plus tôt par M. Friesen, je suis d'accord avec lui lorsqu'il dit que dans de nombreux cas, la succession est imposée après le décès si les biens sont légués aux bénéficiaires. Je crois que l'objection découle ici du fait que la même dichotomie existe dans un autre cas. Certains estiment qu'il serait préférable d'imposer chaque bénéficiaire lorsqu'il touche sa part de la succession après le décès du testateur et de donner en même temps aux bénéficiaires et je parle des bénéficiaires autres que le conjoint, ou des bénéficiaires y compris le conjoint—le choix d'acheter une rente à versements invariables. Il me semble que c'est ce qu'on propose ici.

M. Friesen: Vous proposez que nous réexaminions la politique en vertu de laquelle seul le particulier peut, de son vivant, reporter l'impôt.

M. Gillespie: J'admets que cette proposition va à l'encontre de la politique établie.

M. Friesen: Bref, vous voulez que nous examinions un aspect fondamental de la politique fiscale.

Le président: Cela pose-t-il un problème?

M. Friesen: Non, je ne pense pas. Je voulais simplement dire que nous ne pouvons pas le faire.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Vous ne pouvez pas répondre à cette question.

M. Friesen: En effet. C'est vraiment une décision de principe fondamentale.

Le président: Nous recevrons le ministre avec qui nous pourrions discuter de décisions de principe fondamentales et je crois que nous lui poserons la question. Il n'en tient qu'à vous de ne pas répondre à cette question si vous ne le voulez pas.

M. Friesen: Je crois que cela ne serait pas convenable.

Le président: Nous vous excuserons si vous croyez qu'il s'agit d'une décision de principe fondamentale. Ce n'est pas à dire que nous laisserons tomber le sujet.

Le sénateur Walker: Pourquoi ne lui poserions-nous pas la question?

[Text]

The Chairman: Can you tell me why you classify this as involving a basic policy decision?

Mr. Friesen: It would seem to me, Mr. Chairman, that the act, or the provisions now in the bill, are premised on the principle that the deferral that is obtained as a result of contributions to RRSPs ought to be confined to the lifetime of the individual who has made the contributions. And the consequence of Mr. Gillespie's suggestion is that the benefits of that deferral be passed on to future generations. So, the consequence of Mr. Gillespie's suggestion is that the tax would be deferred for a much greater period.

The Chairman: That was not a sweeping proposal that he put forward. I understand that basically he was asking why the difference is between the treatment of a spouse and the treatment of children where there is no spouse. If there is a spouse and the wife is the beneficiary, or the widow, she gets the proceeds, she gets the benefit, and she is subject to tax—at her marginal rate, isn't that correct?

Mr. Friesen: That is correct.

The Chairman: Why not the same treatment where there is no spouse but children?

Mr. Friesen: I thought Mr. Short had explained that the general scheme of the act was to permit tax-free transfers between a man and his wife or vice versa, but that when property moved between generations the general scheme of the act is to require that tax to be paid.

The Chairman: I remember what Mr. Short said, but it does not necessarily mean that that was a satisfactory answer.

Mr. Short: Mr. Chairman, I think the fundamental issue is that as long as it has the character of being a retirement income to the person, then it will enjoy all the benefits related to it, the deduction and the contribution in, an exemption in the earnings of the plan, while it exists, and taxation eventually when the retirement income is withdrawn. It certainly has the character of retirement income when the annuitant survives, matures the plan and takes one of the three optional methods of deriving his retirement income. Should he die, and the income goes to his surviving spouse, it then also quite clearly has the characteristic of a retirement income. But I do not think when it goes to the children of the annuitant—who, it is true, could be young but in most cases those children will be adults—that it has the character of retirement income at that time.

The Chairman: What you say is that the children are not looked upon, so far as income tax law is concerned, as being part of the family unit? Isn't that what you said?

Mr. Short: No, I do not think I said that.

The Chairman: I thought you did.

Mr. Short: No. I am suggesting to you that I do not think that in the hands of the children the benefits can properly be regarded as retirement income, and, consequently, they fall outside the scheme as it relates to—

[Traduction]

Le président: Pouvez-vous nous expliquer pourquoi il s'agit, à votre avis, d'une décision de principe fondamentale?

M. Friesen: Il me semble, monsieur le président, que la loi ou les dispositions qu'elle contient maintenant se fondent sur le principe que le rapport de l'impôt sur les contributions à des REER doit cesser à la mort du prestataire. La proposition de M. Gillespie sous-tend que les générations futures devraient profiter de ce report. En conséquence, la position de M. Gillespie signifie que l'impôt serait reporté pour une période beaucoup plus longue.

Le président: Il ne nous a pas soumis de proposition globale. Je crois comprendre qu'il a demandé pourquoi le rapport ne pouvait profiter qu'à l'épouse et non aux enfants lorsque celle-ci est décédée. L'épouse ou la veuve qui devient la bénéficiaire doit payer des impôts à un taux marginal, n'est-ce pas?

M. Friesen: C'est exact.

Le président: Pourquoi est-ce différent lorsque le retraité laisse des enfants, mais non une épouse?

M. Friesen: Je croyais que M. Short avait expliqué que la loi visait à permettre des transferts exempts d'impôt entre époux, mais la loi stipule que ces transferts sont imposables lorsqu'il s'agit de transferts de biens d'une génération à l'autre.

Le président: Je me souviens de ce que M. Short nous a dit, mais cela ne signifie pas nécessairement que sa réponse était satisfaisante.

M. Short: Monsieur le président, je crois que la question fondamentale est la suivante: aussi longtemps que cet argent constitue un revenu de retraite, tous les avantages qui s'y rattachent peuvent s'appliquer, soit la déduction, la contribution, l'exemption des profits du régime avant son échéance, et ce revenu de retraite ne peut-être imposé que lorsqu'il est retiré du régime. Il s'agit certainement d'un revenu de retraite lorsque le rentier survit, attend l'échéance du régime et choisit l'une des trois méthodes optionnelles pour le retrait de son revenu de retraite. Si le retraité meurt et que son revenu passe à son épouse, il constitue toujours un revenu de retraite. Je ne crois pas que ce soit le cas lorsque ce revenu va aux enfants du retraité qui seront dans la plupart des cas des adultes.

Le président: Vous dites donc que la loi de l'impôt sur le revenu ne considère pas les enfants comme faisant partie de l'unité familiale? Vous ai-je bien compris?

M. Short: Non, je ne crois pas avoir dit cela.

Le président: Je pensais pourtant le contraire.

M. Short: Non. Je ne crois simplement pas qu'on puisse considérer les revenus dont héritent les enfants comme un revenu de retraite. En conséquence, ils ne s'inscrivent pas dans le programme qui porte sur...

[Text]

The Chairman: How would you define retirement income?

Mr. Short: The definition of what retirement income is appears in the act. This was introduced for the purposes of these new provisions. That would constitute the income, in the context in which we are discussing, out of a Registered Retirement Savings Plan that is either a life annuity, a term annuity, or a payment under the registered retirement fund that is received by the annuitant, or, in the event of his or her death, by the spouse. I do not think it would properly qualify as retirement income in the hands of children or grandchildren, as the case may be.

The Chairman: That is where there appears to be a difference of opinion. When it goes to the spouse on the death of the person who established it, it is characterized as retirement income, but when it goes to the children, it is not characterized as retirement income. That is, in effect, what you are saying.

Mr. Short: Yes.

The Chairman: Are there any further questions?

Senator Lang: Generally speaking, when the funds fall into the hands of the estate and are added on to the income of the deceased in the year of death, do the general averaging provisions of the Income Tax Act apply?

Mr. Friesen: I think the answer to that question is, yes.

The Chairman: Are there any further questions?

Mr. Short: There is absolutely no reason why these would not enter into the income of the deceased in the year in which he died. The general averaging provisions would automatically cut in, assuming that this took his income up to a sufficient level so that it triggered the general averaging provisions.

The Chairman: That procedure is available if there is a spouse. If he or she is the beneficiary, he or she takes it subject to the payment of taxes at his or her marginal rate. But, if there is no spouse and only children, the tax is levied on that amount of the proceeds that go to the children on the basis that it is an obligation of the estate.

Mr. Short: Yes.

The Chairman: I am trying to find out why that is. You may feel that you have provided enough reasons for that. In that case, we will leave it at that and have a look at it. It may be my slowness in perception, but I am not ready to accept it with what you have said so far.

Let us move on to the next item, which is the adjusted cost basis of life insurance policies. In dealing with Bill C-11, we thought we had achieved something when dealing with the interest element on policy loans. Under Bill C-11, clause 74(1), the taxpayer was allowed to add to the adjusted cost basis of the policy interest payments on policy loans other than interest deductible as paid on borrowed money used for the purpose of earning income.

If you recall, there was an interpretation ruling in the income tax division which was preceded by quite a lengthy

[Traduction]

Le président: Comment définissez-vous un revenu de retraite?

M. Short: La définition de revenu de retraite apparaît dans la loi. Cette notion a été introduite en raison de nouvelles dispositions. Dans le contexte qui nous intéresse, il s'agirait d'un revenu tiré d'un régime enregistré d'épargne-retraite qui serait soit une rente viagère, une rente pour un terme fixe ou un paiement versé à partir d'un fonds enregistré de retraite au retraité ou à son épouse si celui-ci est décédé. Je ne crois pas que l'héritage laissé à des enfants ou à des petits-enfants puisse être considéré comme un revenu de retraite.

Le président: C'est sur ce point que nous ne sommes pas d'accord. Ce revenu est considéré comme un revenu de retraite si c'est l'épouse et non ses enfants qui en hérite à la mort du retraité. C'est bien ce que vous dites.

M. Short: Oui.

Le président: Avez-vous d'autres questions?

Le sénateur Lang: Les dispositions générales d'établissement de la moyenne prévues dans la Loi de l'impôt sur le revenu s'appliquent-elles généralement lorsque les fonds passent à la succession et sont ajoutés au revenu gagné par le défunt au cours de l'année de sa mort?

M. Friesen: Je crois que si.

Le président: Avez-vous d'autres questions?

M. Short: Il n'y a aucune raison pour que ces fonds ne soient pas inclus au revenu gagné par le défunt au cours de l'année de sa mort. Les dispositions générales d'établissement de la moyenne s'appliqueraient automatiquement en supposant que ces fonds augmenteraient son revenu d'une somme suffisante.

Le président: Cette méthode s'applique lorsque le bénéficiaire est un des deux conjoints. Dans ce cas, le montant est imposable à un taux marginal. Si le retraité ne laisse pas d'épouse, mais seulement des enfants, l'impôt est perçu sur la part du revenu dont héritent les enfants, parce que c'est une obligation de la succession.

M. Short: Oui.

Le président: J'essaie d'en comprendre la raison. Vous croyez peut-être nous avoir donné des explications satisfaisantes. Dans ce cas, nous laisserons tomber le sujet pour l'instant. Je suis peut-être lent à vous comprendre, mais ce que vous m'avez dit ne me convainc pas du bien-fondé de cette méthode.

Passons maintenant au point suivant qui est le prix de base rajusté des polices d'assurance. Lorsque nous avons étudié le projet de loi C-11, nous pensions avoir établi certains points concernant l'intérêt sur les prêts sur police. Aux termes du paragraphe 74(1) du projet de loi C-11, le contribuable pouvait ajouter le coût de base rajusté des paiements d'intérêt de police sur les prêts sur police autres que l'intérêt déductible payé sur l'argent emprunté pour obtenir un revenu.

Si vous vous souvenez, la division de l'impôt sur le revenu a publié un bulletin d'interprétation commençant par une mise

[Text]

description pointing out that a policy loan was not really a loan, and, therefore, the interest paid should not be treated as interest. Some changes were made to this. The difference was established that if a person paid interest on a policy loan, the loan not being used to earn income, then the interest cost was added to his adjusted cost basis. It seems to me you are taking that away this year. You are taking it away *pre* the end of 1977.

Mr. Friesen: There is not a basic change in policy in this respect. The legislation as it now reads, prior to Bill C-56, permits anyone to add interest paid prior to 1978 to the adjusted cost basis of the policy, whether he has deducted it or not. When that legislation was drafted, it was felt that that was a very rough and ready sort of provision, but it was to the taxpayer's advantage. So the government allowed all interest paid prior to 1978 to be added to the adjusted cost basis of the policy, whether the interest had been deducted by him in computing his income or not. With respect to policy loan interest paid after 1977, the rules which you described became operative.

The Chairman: Is that the interpretation that if the interest after 1977 is on a loan which was used to earn income, that that interest was deductible? Does that interpretative ruling carry on?

Mr. Friesen: That interpretative ruling carries on, Mr. Chairman. The only reason for this change is that it has been the practice within the insurance industry for the companies to do the calculation of the adjusted cost basis. A number of these insurance companies came to us and told us that they could not live with the provision that was in the existing legislation because, in many cases, they did not have records of the policy loan interest that had been paid prior to 1978, simply because their computers were not programmed to keep track of that interest after it was paid.

The Chairman: But the payor of the interest would surely know what he paid.

Mr. Friesen: In a few cases he would, but in the majority of cases he probably would not, particularly where the policy loans were old. Most people do not keep track of something that was heretofore irrelevant. As a consequence, there would have been a most unfortunate situation in that perhaps a few companies would have had the information and the majority would not, and the majority of taxpayers would not. This would have created a very difficult situation.

The Chairman: Why should you make the decision for the taxpayer or the policyholder? Why should the law not be such that if he can qualify and substantiate his case he is entitled to it? You are making the assumption that he is not able to furnish the information.

Mr. Friesen: I suppose there is another consideration, and that is that the law ought to be drafted in such a manner that it applies fairly evenly.

[Traduction]

au point assez longue, soulignant qu'un prêt sur police n'était pas véritablement un prêt et, qu'en conséquence, l'intérêt payé ne devrait pas être considéré comme un intérêt. On a apporté quelques modifications à cette interprétation. On a établi que si une personne payait de l'intérêt sur un prêt sur police qui ne servait pas à gagner un revenu, le coût de l'intérêt était alors ajouté au coût de base rajusté de sa police. Il me semble que vous changez maintenant d'avis à ce sujet. Vous retirez cette concession à partir de la fin de 1977.

M. Friesen: Il n'y a pas eu de changement fondamental de politique à cet égard. Compte non tenu du projet de loi C-56, la loi actuelle permet d'ajouter l'intérêt payé avant 1978 au coût de base rajusté de la police, que cet intérêt ait été ou non déduit. Lors de la rédaction de cette loi, on a cru qu'il s'agirait d'une disposition assez rigide, mais comme elle était à l'avantage du contribuable, nous avons permis que tout intérêt payé avant 1978 soit ajouté au coût de base rajusté de la police, que cet intérêt ait été ou non déduit lors du calcul du revenu. Les règles auxquelles vous avez fait allusion s'appliquent maintenant pour ce qui est de l'intérêt payé après 1977 sur les prêts sur police.

Le président: L'interprétation signifie-t-elle que si l'intérêt gagné après 1977 portait sur un prêt qui a été utilisé pour produire un revenu, cet intérêt était déductible? Cette décision est-elle toujours valable?

M. Friesen: Elle l'est, monsieur le président. Cette modification est due au fait que, dans l'industrie des assurances, les compagnies avaient coutume de calculer le coût de base rajusté. Un certain nombre de ces compagnies d'assurances sont venues nous trouver et nous ont déclaré qu'elles ne pouvaient survivre avec la disposition qui se trouvait dans la loi existante parce que, dans de nombreux cas, elles ne conservaient pas de dossiers des intérêts des prêts sur police qui avaient été payés avant 1978; tout simplement, parce que les ordinateurs n'étaient pas programmés pour conserver la trace de ces intérêts après qu'ils aient été payés.

Le président: Mais le payeur de l'intérêt devrait connaître ce qu'il a versé.

M. Friesen: Dans quelques rares cas seulement, mais pas dans la plupart; en particulier lorsqu'il s'agissait d'anciens prêts sur police. La plupart des gens ne gardent pas trace de quelque chose qui actuellement n'est pas pris en considération. Il en aurait donc résulté une situation très regrettable du fait que peut-être quelques compagnies auraient été en possession de ces renseignements mais que cela n'aurait pas été le cas du plus grand nombre et de la majorité des contribuables. Cela aurait entraîné une situation extrêmement délicate.

Le président: Pourquoi devriez-vous prendre la décision pour le contribuable ou pour le détenteur de la police? Pourquoi la loi ne pourrait-elle pas prévoir que s'il remplit les conditions requises et établit le bien fondé de sa cause il a le droit de prendre cette décision? Vous présumez qu'il n'est pas en mesure de fournir les renseignements.

M. Friesen: Je suppose qu'il y a une autre considération, à savoir que la loi devrait être rédigée de façon à s'appliquer de façon uniforme.

[Text]

The Chairman: If you made it apply generally and the taxpayer established he fitted into it, he would be entitled to it. Is that not general application?

Mr. Friesen: Yes, but the difficulty is that we would then have a rule with which most people could not comply.

The Chairman: How do you know that? That is an assumption you are making based on the fact that the insurance companies said they do not have a record, is it not?

Senator Cook: Most policyholders involved in this would know the amount of the loan, and the interest rate for that year would be a matter of public record.

The Chairman: The interest rates would be known, as would the amount of the loan and when it was made.

Senator Cook: That is right. There may be a few cases where the loans went up and down, and so on, but why should the genuine cases be penalized for the few that are not?

Mr. Friesen: With respect, senator, I would think that very few people would have information about the policy loans they made 10 or 15 years ago. They simply would not have that information available.

Senator Cook: If it is an important matter to them, I think most of them would, wouldn't they?

Mr. Gillespie: The burden would be on the policyholder to establish the basis for his claim.

Mr. Friesen: That is correct, and a few policyholders undoubtedly would, particularly with respect to recent years. But there would be a large number of policyholders who simply could not substantiate such a claim. We would have been faced with a situation where the law would have been very difficult to administer. We would have been faced with the situation of having people unable to prove what interest they may have paid.

Senator Cook: As the Chairman said, are you not making assumptions for which there is no support?

Mr. Friesen: I suppose one always has to make assumptions when dealing with this type of situation. The effort in the existing bill was to try to be as generous as possible in this area by allowing all of the policy loan interest to be added. It then became obvious, as a result of a number of very serious representations, that it would be very difficult, both for people to obtain the information and for Revenue Canada to administer it.

The Chairman: You are now speaking of representations from the insurance companies, not from the policyholders. Did you consult any of the policyholders? Did you invite any policyholders to give their views or opinions on this?

Mr. Friesen: I suppose we did not.

[Traduction]

Le président: Si vous la faites s'appliquer de façon générale et que le contribuable établit qu'il remplit toutes les conditions requises, il y a droit. Cela n'est-il pas une application générale?

M. Friesen: Oui, mais la difficulté réside dans le fait que nous aurions alors une règle à laquelle la plupart des gens ne pourraient pas se conformer.

Le président: Comment le savez vous? Il s'agit d'une supposition que vous faites en vous basant sur le fait que les compagnies d'assurance ont déclaré qu'elles ne possédaient pas de dossiers n'est-ce pas?

Le sénateur Cook: La plupart des détenteurs de police intéressés doivent connaître le montant du prêt, et le taux d'intérêt pour l'année en question est connu de tous.

Le président: Les taux d'intérêts seraient connus, de même que le montant du prêt et la date à laquelle il a été consenti.

Le sénateur Cook: C'est exact. Il peut y avoir quelques rares cas où les prêts ont subi des hausses ou des baisses, etc, mais pourquoi les cas sérieux seraient-ils pénalisés pour les rares qui ne le sont pas?

M. Friesen: Respectueusement, sénateur, je pense qu'il y a très peu de gens qui possèdent des renseignements sur les prêts sur police consentis il y a 10 ou 15 ans. Ils ne sont pas en possession de ces renseignements.

Le sénateur Cook: Si la question était importante pour eux, je pense qu'ils les retrouveront, n'est-ce pas?

M. Gillespie: Il incomberait au détenteur de la police d'établir le fondement de sa réclamation.

M. Friesen: C'est exact et il ne fait pas de doute que quelques détenteurs de police devraient le faire, en particulier pour ce qui concerne les dernières années. Il y a toutefois un grand nombre de détenteurs de police qui ne pourraient tout simplement pas établir le bien fondé d'une telle réclamation. Nous nous trouverions dans une situation où il serait très difficile d'appliquer la loi et nous serions en présence de gens incapables de prouver l'intérêt qu'ils ont payé.

Le sénateur Cook: Comme l'a dit le président, ne faites-vous pas de suppositions sans fondement?

M. Friesen: Je présume que l'on doit toujours faire des suppositions lorsqu'on a affaire à ce genre de situation. Le bill existant essayait de se montrer aussi généreux que possible dans ce domaine en permettant d'ajouter la totalité de l'intérêt du prêt sur la police. A la suite d'un certain nombre de représentations très sérieuses, il est devenu manifeste qu'il serait extrêmement difficile pour les gens d'obtenir les renseignements et pour Revenue Canada d'administrer le système.

Le président: Vous parlez en ce moment des représentations des compagnies d'assurance et non de celles des détenteurs de police. Avez-vous consulté quelques-uns de ces derniers? Les avez-vous invités à donner leur point de vue ou leur opinion à ce sujet?

M. Friesen: Je suppose que nous ne l'avons pas fait.

[Text]

The Chairman: No. And a reasonable source for that might be the Life Underwriters Association.

Mr. Friesen: I can understand your concern, and I am sure you can see ours.

The Chairman: That is a very nice way of disposing of the matter, if we were inclined to leave it at that. We may not be inclined to leave it at that.

Senator Cook: If the bill were amended as the committee would like it amended, Revenue Canada would still have the last word, wouldn't it? If the taxpayer does not prove to the satisfaction of Revenue Canada that he paid interest over these years, Revenue Canada would still have the last word, would it not? If the claim were not substantiated, it would not be allowed.

Mr. Friesen: That is right, and that would create, in effect, a situation that is very difficult to administer. It would leave a good many people feeling that they were hard done by, because a great number of them would have paid interest. They would then find themselves in dispute with Revenue Canada as a result of not being able to substantiate the amount paid. It would simply create a very awkward situation.

Senator Cook: I do not want to argue the point too far, but they might be able to substantiate some of the interest paid.

The Chairman: Of course, the conclusion to be drawn from what Mr. Friesen says is that the careful recording of information is to be penalized because there are a lot of others who have not been careful in recording and they might feel bad. That is about it in a nutshell, is it not? Or am I misconstruing what you say?

Mr. Poissant: Mr. Chairman, are we not faced all along with the application of the Income Tax Act to those who are able to substantiate facts and those who are not. Let us take the ordinary expenses. You will allow the expenses if I am able to substantiate the facts. I may have a returned cheque, but that may not suffice. Then, that is my problem, because we are going in arrears here. But are we not going in arrears when the income tax was amended to implement capital gains, and in this regard to find out the cost is in many cases most difficult? You may have a summer camp to which you have put additions and you have never calculated the cost because at that time it was not taxable, nor was the interest added to the premium. So you are facing all of that, but the department has never said, "Well, because in most of the cases people would be unable to substantiate the additional cost of their property, therefore we will neglect those." No, I think you will take a decent picture and admit that in the case of capital gain there was an adjusted cost base at the initiation of the system. But there are cases where you can take the other method, the election method, to use the cost. Therefore we have presently now as it stands under the Income Tax Act cases where people are in a position to substantiate tax and others are unable. So why punish everybody because of that?

[Traduction]

Le président: Non. Une source valable pour l'obtention de ces renseignements pourrait être L'association des assureurs-vie.

M. Friesen: Je comprends vos préoccupations et je suis certain que vous voyez les nôtres.

Le président: Ce serait une façon très élégante de régler la question si nous avions décidé d'en rester là, mais cela peut ne pas être le cas.

Le sénateur Cook: Si le bill était amendé de la façon dont le comité le désire, Revenu Canada aurait toujours le dernier mot n'est-ce pas, tout comme si le contribuable ne prouvait pas à la satisfaction de Revenu Canada qu'il a payé un intérêt au cours de ces dernières années? Si le bien fondé de la réclamation n'était pas établi, elle ne serait pas admise.

M. Friesen: C'est exact et cela entraînerait en effet une situation qu'il serait très difficile de régler. Bon nombre de gens estimerait qu'ils ont été durement traités parce qu'un grand nombre d'entre eux aurait payé l'intérêt. N'étant pas en mesure de fournir les preuves de la somme payée, ils auraient un différend avec Revenu Canada, ce qui entraînerait une situation très fâcheuse.

Le sénateur Cook: Je ne veux pas discuter de la situation de façon trop approfondie mais ils pourraient être en mesure de justifier une partie de l'intérêt payé.

Le président: Évidemment, la conclusion à tirer des propos de M. Friesen est que si l'on a soigneusement voté des renseignements, on sera pénalisé parce que bien d'autres contribuables n'ont pas agi de la sorte et le ministère hésitera peut-être à sévir contre ces derniers. En somme, c'est cela, n'est-ce pas? Ou est-ce que je comprends mal vos propos?

M. Poissant: Mais, monsieur le président, dans l'application de la Loi de l'impôt sur le revenu, n'avons-nous pas affaire à la foi à ceux qui sont capables de prouver des faits et à ceux qui ne le sont pas. Prenons les dépenses ordinaires. Vous allez autoriser les dépenses si je suis en mesure de prouver les faits. Je peux posséder un chèque payé, sans que ce soit nécessairement suffisant. C'est toutefois mon problème puisque nous parlons maintenant d'arrérages. Mais nous ne parlons pas d'arrérages au moment où la Loi de l'impôt sur le revenu a été modifiée pour tenir compte des gains en capital et, ainsi, découvrir que dans bien des cas, il est très difficile d'établir les coûts? Il peut s'agir d'un chalet d'été que vous avez agrandi en n'en calculant jamais le coût car, à l'époque, cela n'était pas impossible, pas plus que l'intérêt ajouté à la prime. Vous faites face à toutes ces situations, mais le ministère n'a jamais dit que vu l'impossibilité pour la plupart des gens de justifier le coût additionnel de la propriété, il ne tiendrait pas compte de ces coûts. Non, à mon avis, vous allez bien regarder la situation et admettre que dans le cas d'un gain en capital, il y a eu un prix de base rajusté au début de ce système, mais qu'il existe des cas où vous pouvez utiliser l'autre méthode, la méthode sélective, pour établir le coût. Donc, à l'heure actuelle, nous avons, aux termes de la Loi de l'impôt sur le revenu, des cas où les gens sont en mesure de justifier l'impôt

[Text]

Senator Cook: This is merely an ease of administration amendment really.

Senator Laird: If they are not satisfied with the administrative disposition of the matter, then the taxpayers always have recourse to the courts.

The Chairman: That is an answer you very often get from the administration.

Senator Laird: It's a fact. Thank goodness there are some of us who have done some tax work.

The Chairman: Are there any other questions?

The next item, Mr. Friesen, is one that I discussed in this committee when we were dealing with Bill C-11. That is the proposed decrease of reserves available to life insurance companies. Now, previously when we are dealing with Bill C-11 and the committee had a session with the minister, the minister gave certain undertakings. One undertaking was that in view of the position we presented to him there would be a further study made of this matter of determination of reserves and the loss carryforward that might result from the accumulation of these reserves in certain circumstances. He also undertook that as soon as the regulations were available, under which the actuarial reserves and the formula for determining them in a reduced amount were available, we would be supplied with a copy. Some months later, I think it was on March 10—this discussion and the undertaking was on or about December 11, 1977—I received a copy of the report of the further study in connection with the calculation of loss carryforward up to the end of 1977 and some reference was made to the formula, enough to indicate that the actuarial reserves would be reduced.

I was told that the actuarial reserves would be in the regulations and I have been struggling since last December—and I have been in touch with you from time to time and I have been touch with Dr. Neufeld from time to time—and I still do not have the regulations. I cannot make your further study work, as far as my, shall we say, limited intelligence is concerned, without that information. You went ahead and amended the bill last year, and with these undertakings we approved of the bill. But we have to draw a line some time. We still do not have the information and we cannot go on forever permitting the dealing that you suggest with actuarial reserves, loss carryforwards and non-capital losses and such things as that. All those things were in the law in some form from 1969 to the end of 1977. Now they are to be treated differently. It must be on the basis, and I think that was the admission, that you had been too generous in your actuarial reserves. And so you proposed a different calculation. I think you called them the rules for 1978.

Do you appreciate the point I am trying to make? We do not yet have the information on which we can give full consideration, and one of the serious matters is that we had Excelsior Life here and they are caught in your treatment of non-capital losses, when you changed section 13(23) in 1969,

[Traduction]

et d'autres où ils ne le sont pas. Alors, pourquoi pénaliser tout le monde?

Le sénateur Cook: Il s'agit vraiment d'une modification visant à faciliter l'application de la loi.

Le sénateur Laird: S'ils ne sont pas satisfaits de la façon dont on applique la loi en cette matière, les contribuables peuvent toujours faire appel aux tribunaux.

Le président: C'est souvent les réponses que leur donnent les autorités.

Le sénateur Laird: C'est vrai. Dieu merci, quelques-uns d'entre nous ont déjà travaillé dans le domaine de l'impôt.

Le président: Y a-t-il d'autres questions?

Voici le prochain article, monsieur Friesen; j'en ai déjà discuté avec les membres de ce Comité lorsque nous traitons du bill C-11. Il s'agit de la baisse de réserves proposée que peuvent connaître les compagnies d'assurance-vie. Or, lorsque nous avons étudié le bill C-11 la dernière fois, le ministre a comparu devant le Comité et a pris certains engagements; compte tenu de la situation que nous lui avons présentée, il a dit qu'une autre étude serait faite sur cette question de calcul des réserves et des pertes reportées que pouvait entraîner l'accumulation de ces réserves dans certains cas. Le ministre a également dit qu'on nous donnerait un exemplaire des règlements régissant l'accumulation de réserves actuarielles et la formule permettant de les réduire, dès qu'ils seraient disponibles. Quelques mois plus tard, le 10 mars, je crois, nos entretiens et cet engagement dataient du 11 décembre 1977 approximativement, je recevais un exemplaire du rapport faisant suite à l'étude supplémentaire sur le calcul de la perte reportée jusqu'à la fin de 1977, dans lequel on faisait suffisamment allusion à la formule pour laisser entendre que les réserves actuarielles seraient réduites.

On m'a dit par ailleurs que la question des réserves actuarielles serait traitée dans les règlements et depuis décembre dernier, je me suis efforcé de les obtenir; de temps à autre, j'ai communiqué avec vous ainsi qu'avec M. Neufeld, mais en vain. Sans ces règlements, sans cette lumière pour éclairer ma lanterne, je ne puis faire en sorte que votre étude supplémentaire porte fruit. Mais vous avez apporté des amendements à ce projet de loi l'année dernière, suite auxquels nous lui avons donné notre approbation. Mais il faut savoir s'arrêter. Nous n'avons pas encore ces renseignements et nous ne pouvons pas, à perpétuité, autoriser les transactions que vous suggérez relativement aux réserves actuarielles, aux pertes reportées, aux pertes autres que les pertes en capital, etc. Entre 1969 et la fin de 1977, la loi traitait de ces questions d'une façon ou d'une autre. Maintenant, on doit les considérer autrement. Il faut se dire, et je crois qu'on l'a reconnu, que vous avez été trop généreux du point des réserves actuarielles; vous proposez donc un calcul différent. Je crois que vous avez parlé de l'adoption des règlements pour 1978.

Comprenez-vous ce que j'essaie de dire? Nous n'avons pas encore les renseignements qu'il faut étudier sérieusement, et, fait important, nous avons rencontré des représentants d'Excelsior Life, compagnie visée par la façon dont vous traitez les pertes autres que les pertes en capital, depuis que vous avez

[Text]

and because they did not have a plus income at the end of 1977 to take care of their non-capital losses, then they paid the penalty of deductions in their non-capital losses. If they had had non-capital gains, they would not have had the problem at all. In other words they would have been able to take care of them.

Mr. Friesen: Shall I respond?

The Chairman: I should love to have you respond.

Mr. Friesen: First of all, we too wish we could have published the regulations some time ago. We put a great deal of effort, first of all, into doing the further study you asked us to do, and into receiving representations from all the insurers who asked to see us, and in writing the regulations. I think you can expect that the regulations will be forthcoming very shortly. But I do not think the absence of the regulations in itself has hindered the understanding by the business community or by the insurance industry of what was intended in the transitional rules relating to losses. Certainly they will not know whether the losses that have been disallowed will be, say, \$12 million or \$13 million, but they have a pretty good idea about what those numbers will be.

The Chairman: I could make the comment that because you think they have a pretty good idea, that is okay, but maybe it is not. Here is the situation disclosed by your further study. In the further study you said, in order to determine what your loss carryforward would be at the end of 1977, you have to do two calculations. You have to take your actual loss carryforward; then you have to make a calculation from 1969 down to and including 1977 of what your loss carryforward would have been in each of those years if the actuarial reserves formula were established at a lower base than what was allowed by law in that period. Now, how can I make that calculation accurately without having the information as to what the formula is?

Mr. Friesen: The answer is, of course, that you cannot make it accurately.

The Chairman: Well—

Mr. Friesen: But you can make it approximately.

The Chairman: It is all right to do it approximately? Of course, from the revenue point of view if the "approximately" produces a satisfactory amount of tax, why it is perfectly all right. If it does not, then where is the taxpayer?

Mr. Friesen: With respect, senator, you have us in a box, because on the one hand you asked us to make a further study and to reconsider our position and on the other you ask us to publish the regulations immediately.

The Chairman: Well, do you call "immediately" from December 11, 1977, to June 13, 1978? I would not.

[Traduction]

modifié l'article 13(23), en 1969. Parce qu'elle n'avait pas un revenu excédentaire à la fin de 1977 pour pallier ses pertes autres que les pertes en capital, elle a dû être pénalisée pour avoir déduit des pertes autres que des pertes en capital. Si elle avait connu des gains autres que des gains en capital, elle n'aurait pas eu de problèmes. En d'autres mots, elle aurait pu s'en accommoder.

M. Friesen: Dois-je répondre?

Le président: J'apprécierais que vous le fassiez.

M. Friesen: D'abord, nous aussi nous aurions aimé avoir publié les règlements ou voir les règlements publiés depuis longtemps. Mais nous avons déployé beaucoup d'efforts, d'abord à faire l'étude supplémentaire que vous nous avez demandée et aussi à prendre connaissance des mémoires de tous les assureurs qui demandent à nous voir, et également à rédiger les règlements. Vous pouvez vous attendre à recevoir les règlements très bientôt, je crois. Mais je ne crois pas que l'absence de règlements nuise en soi à la compréhension, par le monde des affaires ou l'industrie de l'assurance, de l'objectif visé par les règlements de transition portant sur les pertes. La plupart des compagnies ne sauront certainement pas si les pertes qu'elles ont connues seront de \$12 ou de \$13 millions, mais elles auront néanmoins une assez bonne idée de leur importance.

Le président: Je pourrais alors dire que parce que, d'après vous, ils ont une assez bonne idée de ces pertes, tout est parfait, mais peut-être ferais-je erreur. Voici ce qu'a révélé votre étude supplémentaire. Dans cette étude, vous avez dit qu'afin de savoir quelle serait votre perte reportée à la fin de 1977, il faudrait faire deux calculs: il faudrait d'abord prendre la perte reportée; puis, il faudrait calculer de 1969 jusqu'à 1977 quelle aurait été la perte reportée au cours de chacune de ces années si la formule des réserves actuarielles était fixée à une base inférieure à la limite autorisée par la loi au cours de cette période. Or, comment peut-on faire un calcul juste sans avoir de renseignements sur cette formule?

M. Friesen: Évidemment, vous ne pouvez pas faire de calcul juste.

Le président: Eh bien—

M. Friesen: Mais vous pouvez faire un calcul approximatif.

Le président: C'est bon de faire un calcul approximatif. Évidemment, du point de vue de Revenu Canada, si le «calcul approximatif» se traduit par un impôt satisfaisant, c'est tout à fait bien. Sinon, que peut faire le contribuable?

M. Friesen: Pardonnez-moi, sénateur, mais vous nous acculez au pied du mur. D'une part, vous nous demandez d'approfondir notre étude et de reconsidérer notre position et d'autre part vous nous demandez de publier le règlement immédiatement.

Le président: Bien, appelleriez-vous «immédiatement» la période qui s'étend du 11 décembre 1977 au 13 juin 1978? Moi certainement pas.

[Text]

Mr. Friesen: You are asking for two rather big jobs: one is the further study and the other is the drafting of the regulations. They are both considerable undertakings.

The Chairman: The further study took until March 10, I think it was, or March 7. That was the date of the letter I received from Mr. Chrétien. I think the insurance companies themselves had received copies of that letter and the memorandum earlier than I did, though, so maybe it is a slightly earlier date. But I still have not seen the regulations. The committee has not seen them. The people affected have not seen them. Nevertheless, your further study proposes a method of calculation on loss carryforward that includes the necessity for knowing what the formula is going to be.

Mr. Friesen: Well, it is really a chicken-and-egg situation. I suppose we could have held up the results of that further study until we had the regulations drafted, but—

The Chairman: That would only have intensified our approach to the problems now.

Mr. Friesen: That is what I suspected, which is why we issued the study first.

The Chairman: It may, even now, affect our consideration, because we gave you notice at the hearing in December of last year, and when you put in the amendments to subclauses 22 and 23 of clause 13 of the bill, we were expecting to get the information. The minister is very persuasive so we approved the bill notwithstanding our position, which is stated in our report. We said we did not have the necessary materials to make any real consideration of the problem. That is why we asked for this. But we are still not in a position to do it.

Mr. Friesen: I can assure you that you will be very shortly.

The Chairman: Well, very shortly may not be soon enough for our consideration of this bill.

Senator Cook: May I put a similar kind of question to the witness, Mr. Chairman? Mr. McCracken, who represented the North American Life Insurance Company, made the following remarks in his evidence:

... we say that the stated intent of the reduction ... was to ensure that the future tax burden of life insurers would be equitably distributed among the companies. I must say that we are quite at a loss to understand that stated intent—which to me is a basis on which it seems necessary to eliminate what we consider to be perfectly legitimate loss carry-forwards.

As I understand him, he is not against rules which in the future will equitably distribute among companies the tax burden, but he very much objects to the change in rules which eliminates what, up to now, has been a perfectly legitimate loss carryforward.

Mr. Friesen: We discussed the situation at some length with senior officials of that particular company. We explained our position to them and we asked them, as indeed we asked all the insurers with whom we met, if they had alternatives that we

[Traduction]

M. Friesen: Vous nous demander d'exécuter deux tâches assez considérables: d'une part approfondir notre étude et d'autre part rédiger le règlement. Il s'agit là de deux entreprises d'envergure.

Le président: L'étude supplémentaire a duré jusqu'au 10 mars, je crois, ou jusqu'au 7 mars. C'était la date que portait la lettre que j'ai reçue de M. Chrétien. Je crois que les compagnies d'assurance elles-mêmes ont reçu avant moi des exemplaires de cette lettre et du mémoire, mais il se peut que ce soit un peu avant. Mais je n'ai toujours pas vu le règlement. Le Comité non plus et les intéressés non plus. Néanmoins, votre étude supplémentaire propose une méthode de calcul du report de la perte pour laquelle il faut connaître la formule qui sera adoptée.

M. Friesen: Bien, on en revient au dilemme de l'oeuf et de la poule. Je présume qu'on aurait pu retenir les résultats de cette étude supplémentaire jusqu'à ce que les règlements soient rédigés, mais ...

Le président: Cela n'aurait fait qu'intensifier notre façon d'aborder les problèmes actuels.

M. Friesen: Je m'en doutais, et c'est pourquoi nous avons publié l'étude d'abord.

Le président: Même maintenant, ce procédé peut influencer sur notre étude parce que nous avons avisé lors de l'audience de décembre dernier, et lorsque vous avez présentée les amendements aux paragraphes 22 et 23 de l'article 13 du bill, nous nous attendions à obtenir l'information voulue. Le ministre a été très persuasif et nous avons approuvé le bill malgré notre position, qui est définie dans notre rapport. Nous disions que nous n'avions pas les outils nécessaires pour étudier sérieusement le problème. C'est pourquoi nous vous l'avions demandé. Mais nous ne sommes toujours pas en mesure de le faire.

M. Friesen: Je puis vous assurer que vous le serez sous peu.

Le président: Bien, ce ne sera peut-être pas assez tôt pour nous d'étudier ce bill.

Le sénateur Cook: Puis-je poser une question du même genre au témoin, monsieur le président? M. McCracken, qui a représenté la North American Life Insurance Company, a fait les observations suivantes lors de son témoignage:

... nous disons que le but déclaré de la réduction ... a été de veiller à ce que le fardeau fiscal à venir des assureurs-vie soit équitablement réparti entre les compagnies. Je dois dire que nous ne comprenons absolument pas ce but déclaré—et il me semble dès lors nécessaire de supprimer ce que nous considérons comme un report de la perte parfaitement légitime.

Si je comprends bien, il ne s'oppose pas à des règles qui permettront à l'avenir de répartir équitablement entre les compagnies le fardeau fiscal, mais il désapprouve fortement les changements apportés aux règles qui suppriment ce qui jusqu'à maintenant a été un report de perte parfaitement légitime.

M. Friesen: Nous en avons longuement discuté avec les représentants de cette compagnie. Nous leur avons expliqué notre point de vue et nous leur avons demandé, comme nous le faisons d'ailleurs pour tous les assureurs que nous rencontrons,

[Text]

might consider. Of course, one of the qualifications that we laid down was that it had to leave us some sort of tax base, which the present rules did not.

We can understand why some of the insurers disagree with or do not like what we have proposed, but we did our best to try to find an alternative solution and we asked them to help us find an alternative solution. It appeared that none could be found. A number of people did offer alternate solutions, but they all had the disadvantage that the tax base disappeared. So they were unsatisfactory from the standpoint of the Crown.

Senator Cook: Perhaps I do not understand. We all appreciate the need in the future to make sure that the rules give you a satisfactory base. We clearly understand that. But some of us have difficulty in understanding the equity of imposing a rule which takes away an asset which they have under the existing rules.

Mr. Friesen: The difficulty is that the existing rules were so generous that the loss carry-forwards were of such a magnitude that there would be no tax base.

The Chairman: And who made the rules, Mr. Friesen? They are written into the Income Tax Act, are they not?

Mr. Friesen: Yes.

The Chairman: In 1969.

Mr. Friesen: In 1969 and again in 1971.

The Chairman: Yes, and the companies concerned did not draw the rules.

Mr. Friesen: No, that is true.

The Chairman: So when Mr. McCracken tells us that they would have had second thoughts about selling these low-yielding securities at a loss in order to acquire higher yielding securities, what do you say? He said, "We would have had second thoughts about doing that, if we didn't know that the rules in the statute provided for non-capital losses." And losses on these trading operations are described as non-capital losses. Is there any challenge that you can make to that?

Mr. Friesen: Yes, there is. I can appreciate Mr. McCracken's concern. The difficulty is that the rules with which we are dealing appear to be of general application, but the benefit of the loopholes, if I can call them loopholes in the law, were not evenly distributed among the companies. I think had we not made the changes that we did, you would have been hearing from a different group of companies that would argue that it was unfair that the Income Tax Act should bestow tax-free treatment on some companies and not others.

The Chairman: Well, Mr. Friesen, just let's take your question about loopholes. When we had our hearings last December I was asking you questions and you described the loopholes relating to the operations of multi-national life insurance companies, and their method of determining Canadian assets and Canadian investment income on which

[Traduction]

s'ils avaient des solutions de rechange à nous proposer. Certes, nous avons exigé entre autres conditions qu'il fallait nous laisser une certaine assiette fiscale, ce que les règles actuelles ne nous accordent pas.

Bien sûr, nous pouvons comprendre pourquoi certains des assureurs désapprouvent notre proposition, mais nous ferons de notre mieux pour essayer de trouver une solution de rechange et nous leur avons demandé de collaborer avec nous dans ce sens. Il semble qu'aucune n'a pu être trouvée. Un certain nombre de personnes ont proposé des solutions, mais elles présentaient toute l'inconvénient d'entraîner la disparition de l'assiette fiscale. Nous les avons jugées insatisfaisantes du point de vue de la Couronne.

Le sénateur Cook: Je ne comprends peut-être pas. Nous reconnaissons la nécessité de veiller à l'avenir à ce que les règles vous assurent une assiette satisfaisante. Nous le comprenons fort bien. Mais, il y a certains parmi nous qui éprouvent de la difficulté à saisir le caractère équitable d'une règle qui retire à quelqu'un un avantage que les règles actuelles accordent.

M. Friesen: La difficulté provient du fait que les règles actuelles ont été si généreuses qu'après le report de la perte, il ne resterait plus d'assiette fiscale.

Le président: Et qui a édicté les règles, Monsieur Friesen? Elles sont incluses dans la Loi de l'impôt sur le revenu, n'est-ce pas?

M. Friesen: Oui.

Le président: En 1969.

M. Friesen: En 1969 et à nouveau en 1971

Le président: Oui, et les compagnies intéressées n'ont pas redigé de règles?

M. Friesen: Non, c'est juste.

Le président: Aussi, lorsque M. McCracken, nous dit qu'il hésiterait avant de vendre à perte ces actifs à faible rendement afin d'acquérir des actifs à rendement supérieur, qu'en dites-vous? Il a dit: "Nous hésiterions à le faire, si nous ne savions pas que les règles législatives prévoyaient des pertes autre que des pertes en capital." Et ces pertes occasionnées par ces transactions sont décrites comme des pertes autre que les pertes en capital. Avez-vous quelque chose à redire à cela?

M. Friesen: Oui. Je peux comprendre l'inquiétude de M. McCracken. La difficulté provient du fait que les règles dont nous traitons semblent être d'application générale, mais les bénéfices des échappatoires de la loi, si je puis les appeler ainsi, n'ont pas été équitablement distribués entre les compagnies. Je crois que si nous n'avions pas apporté ces changements, vous auriez pu entendre certains représentants d'autres compagnies soutenir qu'il était injuste que la Loi de l'impôt sur le revenu accorde une exemption d'impôt à certaines compagnies et pas à d'autres.

Le président: Fort bien, M. Friesen, prenons simplement votre question au sujet des échappatoires. Au cours de notre audience du 1^{er} décembre dernier, je vous ai posé des questions et vous avez décrit les échappatoires qui avaient trait aux transactions des compagnies d'assurance-vie multinationales, et à leur méthode pour déterminer les avoirs canadiens et le

[Text]

they would pay tax. You indicated the methods they use, that is, low yielding securities, securities that did not bear any income, some securities which they only held for the last two or three months of their taxation year. And by these various means they were able to put themselves in almost, or in, a tax loss position.

Now, there was no suggestion, and I do not think it could be made, that when some of the domestic life companies sold trading investments and non-capital losses resulted, that there was some scheme to defraud the revenues in doing that. This was permitted under the law.

Mr. Friesen: I do not think I ever would have classified any of those transactions as schemes to defraud the revenue. They were legitimate tax-planning techniques.

The Chairman: You used the word "loopholes"; the loopholes could not be applied to the non-capital losses of multi-national companies.

Mr. Friesen: There was another way in which income taxes were deferred for those companies that was inappropriate. That was that the reserves allowed were so large that, as the statistics that were mailed to you with that report will show, there was virtually no tax being collected. Indeed, many of those companies had huge loss carry-forward, so in addition to the four or five items you have mentioned, there is an additional problem which is the level of the reserves allowed in prior years. And that problem is not confined to international companies, it is one that exists for domestic companies as well.

The Chairman: The provision with respect to non-capital losses—I am dealing with that at the moment—were put in the Income Tax Act, changing a method of deduction and a method of deriving income, in 1969.

Mr. Friesen: That is correct.

The Chairman: And the companies have operated under that right through to the end of 1977?

Mr. Friesen: Yes, sir.

The Chairman: Subject to certain changes which were made, I think you said in 1972. Now, what should the companies have done? They should have had a crystal ball, to see what the future held for them? Or did they follow what the law required?

Senator Cook: On that point, Mr. Chairman, Mr. Gordon Farquhar, President of the Excelsior Life Insurance, had this to say. I asked him a question:

Senator Cook: You might not necessarily have sold the low-yielding bonds if you knew you could not establish a tax loss.

Mr. Farquhar: We might not have sold them. The arithmetic and the cost benefit analysis of whether it was beneficial or not would have been quite different. Instead, we did our calculations under the then existing tax law

[Traduction]

revenu tiré d'investissements canadiens à partir duquel elles paieraient de l'impôt. Vous avez indiqué les méthodes qu'elles employaient, c'est à dire, les actifs à faible rendement, les actifs qui ne rapportaient aucun revenu, certains actifs qu'elles ne détenaient que depuis deux ou trois mois, au cours de leur année financière. Et par ces divers moyens, elles pouvaient dans presque tous les cas se placer dans une position fiscale avantageuse.

Personne n'a laissé entendre, et je ne crois pas que cela aurait été opportun, que lorsque certaines compagnies d'assurance-vie vendaient des investissements courants et qu'il en résultait des pertes autres que les pertes en capital, il fallait y voir là une manœuvre pour frauder ce revenu. Cette façon de procéder était légale.

M. Friesen: Je n'aurais jamais qualifié ces transactions de manœuvres pour frauder le revenu. Il s'agit de techniques de planification fiscale légales.

Le président: Vous avez parlé d'«échappatoires»; ces échappatoires ne peuvent s'appliquer aux pertes autres qu'en capital des compagnies nord-américaines.

M. Friesen: Ces compagnies ont aussi différé leur impôt sur le revenu d'une autre façon peu appropriée, en ce sens que les réserves admises étaient tellement élevées, et les statistiques que l'on vous a postées avec le rapport le démontrent, qu'aucun impôt n'a, à toute fin pratique, été perçu. En fait, nombre de ces compagnies ont reporté d'importantes pertes, de sorte qu'en plus des quatre ou cinq points que vous avez mentionnés, nous faisons face à un problème supplémentaire qui est celui du niveau des réserves admises au cours des années précédentes. Et ce problème ne s'applique pas seulement aux sociétés internationales, mais aussi aux sociétés nationales.

Le président: Les dispositions concernant les pertes autres qu'en capital—c'est ce dont je parle actuellement—ont été incorporées en 1969 à la Loi de l'impôt sur le revenu, modifiant ainsi la façon de déduire l'impôt et de calculer les revenus.

M. Friesen: C'est exact.

Le président: Et les compagnies se sont prévaluées de ce droit jusqu'à la fin de 1977?

M. Friesen: Oui, monsieur.

Le président: Sous réserve de certaines modifications qui ont été apportées en 1972, je pense que c'est ce que vous avez dit. A votre avis, qu'est-ce que les compagnies auraient dû faire? Auraient-elles dû consulter les oracles pour savoir ce que l'avenir leur réserve? Ont-elles respecté la loi?

Le sénateur Cook: A ce sujet, monsieur le président, M. Gordon Farquhar, président de la Excelsior Life Insurance, déclarait ceci. Je lui ai posé une question:

Le sénateur Cook: Vous n'auriez peut-être pas vendu les actions à faible rendement si vous aviez su qu'elles ne pouvaient vous permettre d'établir une perte d'impôt.

M. Farquhar: En effet. Il y aurait eu écart entre les chiffres réels et l'analyse des coûts-rendements, visant à déterminer si la vente était profitable ou non. Nous avons plutôt effectué nos calculs selon la loi de l'impôt de

[Text]

and regulations which permitted the carry forward of the loss to be deducted from this future income.

That was all perfectly legitimate and proper at the time and a perfectly legitimate and proper tax loss is available to these people now. And you want to change the rules for the future—and I think it is probably a jolly good thing to make them yield up and pay what the department feels is a fair share—but what about the past? That is what sticks now.

Senator Laird: Mr. Chairman, also if I may draw to your attention, Mr. McCracken's observation at page 74 in our most recent committee report; he says:

We believe it is grossly improper that tax legislation be changed in a manner which retroactively changes a sound investment policy into one which may not prove to have been in the best interests of its policyholders.

It is the retroactive element that this committee takes a dim view of, too.

Mr. Friesen: I understand what you are saying. The consequences of following that line of reasoning are that the Crown basically is foregoing taxing insurance companies for the next ten years or so.

Senator Laird: Not at all. But do not go backwards from the present day and say from then on the rules are such and such.

Mr. Friesen: With respect, senator, that is exactly what we did.

Senator Laird: No, you have shifted it backwards so that it has a retroactive effect.

Mr. Friesen: No, senator, we said that for 1978 and subsequent years insurance companies will compute their income on a certain basis, which is not the same. I agree it is not the same basis as was used in 1977. It is a different basis.

The Chairman: Mr. Friesen, let us just stop there for a moment. I would like you to review the statement you have made. Because the effect of your further study, and as delivered to me, showed that the loss carry-forward which I could make from 1977 into 1978, by any one of these companies which were in that position, would be arrived at by taking the actual loss carry-forward which I have established by application of these reserves, and then deducting from that the application of the new actuarial reserve calculations; and the difference between those two, representing accumulations over the years, is all that I could carry forward. If that is not retroactive, I do not know what is.

Senator Laird: Exactly.

Mr. Friesen: If we could go back to the point that was being made. If all those losses were calculated under the old rules of carry-forward, there would be no tax base, because the magnitude is so large as to eliminate income for a very substantial period into the future.

[Traduction]

l'époque et les règlements permettant le report des pertes à déduire des revenus à retirer.

Cette pratique était tout à fait légale et appropriée à l'époque et ces compagnies ont aujourd'hui droit à une perte d'impôt tout aussi légale et appropriée. Et vous voulez modifier les règles à l'avenir—je crois que cela est probablement une très bonne chose de les aider à accroître leurs revenus et d'exiger de leur faire déboursier ce que le Ministère considère comme une part équitable—mais qu'advient-il du passé? C'est ce qui accroche maintenant.

Le sénateur Laird: Monsieur le président, je me permets de vous signaler les remarques de M. McCracken à la page 74 du dernier rapport de notre comité:

Nous croyons qu'il est tout à fait inapproprié de modifier la loi de l'impôt de façon à apporter des modifications rétroactives à une politique saine d'investissement pour la transformer en une politique qui ne sert peut-être pas les meilleurs intérêts de ces détenteurs de polices.

C'est là aussi l'aspect rétroactif que le Comité étudie avec si peu d'intérêt.

M. Friesen: Je comprends ce que vous dites. Si l'on adopte ce raisonnement, on en déduit que l'État, en principe, impose d'avance les compagnies d'assurance pour les dix prochaines années.

Le sénateur Laird: Pas du tout. Mais il ne faut pas retourner en arrière à partir d'aujourd'hui et dire que dorénavant les règles seront telles ou telles.

M. Friesen: Avec tout le respect que je vous dois, monsieur les sénateur, c'est exactement ce que nous avons fait.

Le sénateur Laird: Non, vous êtes retourné en arrière de sorte que vous avez créé un effet rétroactif.

M. Friesen: Non, monsieur le sénateur, nous avons dit que pour 1978 et les années suivantes, les compagnies d'assurance vont calculer le revenu sur une certaine base, base qui n'est pas la même. J'en conviens qu'elle n'est pas la même qu'en 1977. Elle est différente.

Le président: Monsieur Friesen, arrêtons-nous ici pour un moment. J'aimerais revoir la déclaration que vous avez faite. Est-ce parce que votre étude plus poussée, telle qu'elle m'a été présentée, a démontré que la perte que je pouvais reporter de 1977 à 1978, pour n'importe laquelle de ces compagnies qui étaient dans ce cas, était calculée en prenant le report de perte effectif que j'ai établie en appliquant ces réserves, et en déduisant ensuite de cela la nouvelle réserve actuarielle; et la différence entre ces deux choses, soit les accumulations au cours des années, représente tout ce que je peux reporter. Si cela ne s'appelle pas de la rétroactivité, je ne sais pas ce que c'est.

Le sénateur Laird: Exactement.

M. Friesen: Si vous permettez, nous allons retourner à la question qui a été soulevée. Si toutes ces pertes avaient été calculées selon les anciennes règles de report, il n'aurait pas été question d'assiette fiscale, parce que cela est assez important pour annuler tout revenu pendant une fort longue période de temps à venir.

[Text]

Senator Laird: Yes, but if they are operating under rules that are in existence, surely any change in those rules should only apply to the future?

The Chairman: Prospectively, yes. I do not expect Mr. Friesen is going to go further. If it is going to be taken any further, it may be that we have to do it. And we may. Because we feel very keenly about it. It is not that we have any interest in any of the people who are affected.

Senator Cook: We can understand the dilemma of the department. We can understand that quite clearly, but what we feel is that it is bending the law backwards where that solution is available in the department because this comes in later on, we may lose the game later on to the benefit of the revenue. I can see that, and I can see that it is an awful dilemma. But hard cases make bad law, as the lawyers say.

The Chairman: The non-payment of what would appear to be income in the amount that was to be expected from such operations. That would make bad law, too.

Senator Cook: The argument or the statement is that perhaps an error in judgment was made in the past and now the insurance companies have to pay for it.

The Chairman: Yes. Senator Lang?

Senator Lang: Am I correct in my assumption that with the new rules commencing in 1978, applying them and allowing the loss carry-forwards, the combined effect would be that you would receive no tax revenues from insurance companies for 10 years?

Mr. Friesen: Very low tax revenues for five to ten years, yes.

Senator Lang: About how many companies are we talking about? I understand from the previous evidence we had, that this anomaly was being produced in very few companies, and they were Canadian companies like North American Life and Excelsior.

Mr. Friesen: Those two companies have complained. I would be happy to furnish you with a copy of the report to which Senator Hayden referred.

The Chairman: We have that.

Mr. Friesen: From that report you will see that very few insurance companies were, in fact, paying any significant amount of tax.

Senator Lang: That is not my question. My question is now many had substantial losses built up at the end of 1977 to carry forward?

[Traduction]

Le sénateur Laird: Oui, mais si ces compagnies effectuent leurs calculs selon les règles qui existent actuellement, il est bien certain que toute modification à ces règles ne devrait s'appliquer qu'à l'avenir?

Le président: De façon prospective, en effet. Je ne crois pas que monsieur Friesen veuille aller plus loin. Si l'on doit pousser la chose plus à fond, c'est que nous devons peut-être le faire. Et c'est fort possible. Parce que nous considérons que cela est un point très critique. Cela ne veut pas dire qu'on éprouve un intérêt envers les compagnies qui sont touchées par cette question.

Le sénateur Cook: Nous comprenons le dilemme du Ministère. Nous le comprenons très bien, mais nous estimons que cette façon de calculer ramène la loi en arrière c'est-à-dire là où se trouve la solution au Ministère et parce que cela vient plus tard, nous perdrons peut-être la partie plus tard à l'avantage des recettes; je vois qu'il s'agit là d'un terrible dilemme. Mais les cas difficiles donnent mauvaise réputation à la loi, c'est ce que disent les avocats.

Le président: Le non-paiement de ce qui semble être un revenu d'un montant qu'on prévoyait retirer de ces opérations. Cela donne aussi mauvaise réputation à la loi.

Le sénateur Cook: L'argument que l'on a apporté ou la déclaration que l'on a faite, c'est peut-être qu'une erreur de jugement s'est glissée dans le passé et qu'aujourd'hui les compagnies d'assurance doivent en faire les frais.

Le président: Oui. Monsieur le sénateur Lang?

Le sénateur Lang: Ai-je raison de supposer que selon les nouvelles règles qui seront en vigueur en 1978, auxquelles on appliquera les reports de pertes et pour lesquels on acceptera ces reports, il en résultera que l'on ne pourra percevoir aucune recette fiscale des compagnies d'assurance pendant 10 ans?

M. Friesen: C'est exact, nous percevrons de très faibles recettes fiscales au cours des cinq à dix prochaines années, en supposant que ces pertes sont normales aussi.

Le sénateur Lang: Nous parlons d'environ combien de compagnies d'assurance? D'après les témoignages que nous avons entendus précédemment, je crois comprendre que cette anomalie s'est produite dans très peu de compagnies et qu'il s'agissait de compagnies canadiennes comme la North American Life et l'Excelsior.

M. Friesen: Ces deux compagnies se sont plaintes. Je suis heureux de vous présenter un rapport auquel M. Hayden s'est reporté.

Le président: Nous avons ce rapport.

M. Friesen: D'après ce rapport, très peu de compagnies d'assurance versaient, en fait, des impôts, importants.

Le sénateur Lang: Là n'est pas ma question. Ce que je veux savoir, c'est à combien se sont élevées les pertes importantes qui s'étaient accumulées à la fin de 1977 et qui devaient être reportées?

[Text]

Mr. Friesen: We do not have detailed information on the amount of those losses. From what various companies have told us, we know that they must be very substantial.

Senator Lang: How many companies are involved?

Mr. Friesen: The bulk of the industry.

Senator Molson: You are suggesting that those companies had profits against which these losses were, to a large extent, washed out?

Mr. Friesen: I am suggesting that, if the 1978 rules applied and the loss carry forward preserved, the combined effect of that would be that the loss carried forward would wipe out the income for a substantial number of years into the future.

Senator Laird: That is most unfortunate, but if we are proceeding on rules and legislation, business should be entitled to rely on those rules.

Senator Lang: What sort of tax dollars are we talking about?

Mr. Friesen: I cannot provide the numbers.

Senator Cook: They said it would cost about \$3 million more in taxes.

Mr. Friesen: I believe those numbers relate to the particular transactions of which they were complaining.

The Chairman: That is the non-capital losses.

Mr. Friesen: Yes, the issue to which you referred, Mr. Chairman.

Senator Cook: To answer that question on June 7, 1978 at page 69 Mr. McCracken stated:

Well 47 per cent, or whatever is the tax rate applied to \$13 million would be something in excess of \$6 million.

The Chairman: There is another item I wish to take up with, Mr. Friesen. In the research and development provisions, the bill provides for a base period. In order to determine the increased research and development allowance, which I think is 150 per cent, you take the base period and the average of that, and the 150 per cent only applies to the excess in the current year over the average of that, base period; is that right?

Mr. Friesen: Yes.

The Chairman: There are some inequities in that. For instance, in the base period there may be some expenditures which would qualify as research and development that are extraordinary. Let me illustrate. If you cast your mind back to the war years, there was as standard profits tax which was determined by a base period back of 1940. One took an average of that. If the profits during the war period exceeded the base period, then there was a special tax on that amount. Even then, industry was enabled to establish that what they were doing in the war years was a different business, or that in the base period their operations were much poorer because of

[Traduction]

M. Friesen: Nous ne possédons aucun renseignement détaillé sur la valeur de ces pertes. D'après ce que les diverses compagnies nous ont dit, nous savons que ces pertes doivent être très importantes.

Le sénateur Lang: Combien y a-t-il de compagnies en cause?

M. Friesen: C'est l'ensemble des compagnies d'assurance.

Le sénateur Molson: Vous dites que ces compagnies ont réalisé des bénéfices sur lesquels ces pertes ont été, en grande partie, annulées?

M. Friesen: Je soutiens que, si les règles de 1978 s'appliquaient, et s'il y avait toujours possibilité d'effectuer un report, il s'ensuivrait que les pertes reportées annuleraient le revenu pour un très grand nombre d'années à venir.

Le sénateur Laird: C'est bien dommage, mais si nous avons recours à des règlements et à des lois, les entreprises doivent avoir le droit de s'appuyer sur eux.

Le sénateur Lang: De quel genre de recettes fiscales s'agit-il actuellement?

M. Friesen: Je ne peux pas indiquer de montant.

Le sénateur Cook: Ils ont dit que cela coûterait environ \$3 millions supplémentaires en impôts.

M. Friesen: Je crois que ces montants se rapportent aux transactions particulières dont ils se plaignaient.

Le président: Il s'agit de pertes autres que des pertes en capital.

M. Friesen: Oui, le point contesté que vous avez mentionné, Monsieur le président.

Le sénateur Cook: Pour répondre à cette question, le 7 juin 1978 à la page 69, M. McCracken a déclaré:

Et bien, 47 p. 100, ou quel que soit le taux d'impôt appliqué à \$13,000, il s'agirait d'un montant dépassant \$6 millions.

Le président: Il y a un autre point que je désire discuter avec M. Friesen. Dans les dispositions qui portent sur la recherche et le développement, le bill prévoit une période de base. Afin d'établir le taux accru de la déduction pour la recherche et le développement, qui je crois est de 150 p. 100, vous prenez la période de base et vous en établissez la moyenne, et les 150 p. 100 ne s'appliquent qu'à l'excédent pour l'année en cours par rapport à la moyenne de cette période de base; est-ce exact?

M. Friesen: Oui.

Le président: Cette mesure donne lieu à certaines injustices. Par exemple, il est possible que certaines dépenses soient incluses dans cette période de base, et qui seraient admises comme dépenses exceptionnelles en matière de recherche et de développement. Laissez-moi vous donner un exemple, si vous vous reportez aux années de guerre, il y avait un impôt fixe sur les bénéfices qui était déterminé en fonction d'une période de base remontant à 1940. On en prenait la moyenne. Si durant la période de guerre les bénéfices dépassaient la période de base, alors ce montant était assujéti à un impôt spécial. Même là, l'industrie était incapable d'établir qu'au cours des années de

[Text]

conditions and because of certain accumulations of things which they had to deal with. Those were all recognized as being legitimate reasons for establishing an average of profits in the war years.

I believe the larger companies are quite likely to have accumulated what I would call extraordinary expenses in the base period which, if taken out of the base period earnings, would level out their base period earnings against what they had spent in the current year.

What is the encouragement, if there are extraordinary expenditures in the base period while there are substantial expenditures in the current operations, but are outweighed by that average of the base period and, therefore, such industry cannot qualify for the 150 per cent markup for allowance. Do you not think there should be some consideration given to them?

Mr. Friesen: I am not sure what you are suggesting, Mr. Chairman. Are you suggesting that we should not use the base period approach or that we should have a negotiated base with each taxpayer?

The Chairman: In the earlier period to which I referred, there was a board of referees and hearings and orders made which established the base. It was established that the base period as a time back of 1940 did not truly represent the industrial operations. I am suggesting that there should be some recognition in some form, because it may not be an encouragement to go on beyond a certain level.

Mr. Friesen: I suppose the recognition we thought we had given it was that we are using a three-year base. In a three-year base, those kinds of things should, more or less, average out.

The Chairman: If there are extraordinary expenditures in one of those years, then they will not average out.

Mr. Friesen: They do in the sense that they get divided by three. Since the base is a moving one—

The Chairman: It would be better to divide them by five.

Mr. Friesen: We considered that as well, but it seemed to create a lot of bookkeeping.

The Chairman: The amount of bookkeeping could not differ between three and five years.

Mr. Friesen: That is right.

The Chairman: Is that an involved arithmetical problem?

Mr. Friesen: No, but it is another piece of compliance work, which is one of the things we are attempting to minimize.

The Chairman: The design of the 150 per cent was to encourage additional research and development expenditures. Is that not right?

[Traduction]

guerre ses opérations étaient différentes, ou que dans la période de base ses opérations étaient beaucoup moins rentables à cause de la situation, et en raison de certains facteurs auxquels elle devait faire face. Tous ces aspects étaient reconnus comme des raisons légitimes pour l'établissement d'une moyenne de bénéfices au cours des années de guerre.

Je pense qu'il était fort probable que les plus grosses entreprises aient accumulé ce que j'appellerais des dépenses exceptionnelles dans la période de base qui, une fois déduites des recettes de la période de base, équilibreraient leurs recettes pour la période de base par rapport à leurs dépenses durant l'année.

Où est l'encouragement, s'il y a des dépenses exceptionnelles au cours de la période de base, alors que les opérations courantes ont entraîné des dépenses considérables qui sont toutefois dépassées par cette moyenne des périodes de base ce qui, par conséquent, revient à dire qu'une telle industrie ne peut pas avoir droit à la marge bénéficiaire de 150 p. 100 pour bénéficier de la déduction. Ne pensez-vous pas qu'on devrait en tenir compte?

M. Friesen: Je ne sais pas très bien ce que vous proposez, monsieur le président. Proposez-vous de ne pas employer le principe de la période de base ou que nous devrions avoir une base négociée avec chaque contribuable?

Le président: Au cours de la période antérieure que j'ai mentionnée, il y avait un conseil d'arbitres, et des audiences, ainsi que des ordonnances qui étaient rendues pour établir la base. On sait que la période de base en tant que période antérieure à 1940 ne représentait pas vraiment les opérations industrielles. Je fais observer qu'on devrait faire preuve d'une certaine considération, parce que le fait de dépasser un certain niveau ne constitue peut-être pas un stimulant.

M. Friesen: Je suppose que nous avons pensé faire preuve de considération en employant une base de trois ans. Dans une période de base de trois ans, ce genre de chose devrait plus ou moins se niveler.

Le président: S'il y a des dépenses exceptionnelles au cours d'une de ces années-là, alors je doute fort qu'elles puissent se niveler.

M. Friesen: Elles atteignent une moyenne dans le sens qu'on les divise par trois. Puisque la base n'est pas fixe . . .

Le président: Il serait préférable de les diviser par cinq.

M. Friesen: Nous y avons pensé, mais cela semblait accroître la comptabilité à tenir.

Le président: La comptabilité à tenir ne pourrait pas être différente entre trois et cinq ans.

M. Friesen: C'est exact.

Le président: S'agit-il de calculs compliqués?

M. Friesen: Non, il s'agit de formalités à remplir, c'est une des choses que nous essayons de réduire au minimum.

Le président: Les 150 p. 100 étaient destinés à encourager l'accroissement des dépenses en matière de recherche et de développement. N'est-ce pas exact?

[Text]

Mr. Friesen: We would have thought that the design should accomplish that result, because it is a very rich incentive for the people involved.

The Chairman: Only if you can move up to it.

Mr. Friesen: That is right. It seems to me that the problems you are describing are problems that one is inevitably going to run up against if there is a base. Surely the problem will be there, albeit a little reduced, if one were to divide by five.

The Chairman: Dividing by five was not my suggestion. If there are extraordinary elements of expenditure in the base period, I think that the average is not a proper base and that they should be eliminated.

Mr. Friesen: Surely the problem of defining what is regular and what is extraordinary in the area of scientific research must be a very difficult one.

Mr. Poissant: The issue of using a base period has always been a difficult one, and it is especially acute when you have a situation where, on the one hand, some companies have had large R&D expenditures in the last few years and, on the other, some companies have not spent anything. The base amount of the company that has had no R&D expenditures in the last few years is zero, with the result that anything in excess of zero becomes a benefit in its entirety. The company that has spent a good deal on R&D has a much higher base amount, and to go beyond that would be most difficult. As a result, the company that has been a good corporate citizen of Canada realizes little if any benefit.

As the Chairman said, one solution would be to eliminate the base period completely; in other words, if a company spends X dollars on R&D it gets the tax deductible benefit thereof. An alternative would be to widen the base period, thereby reducing the average to a much lower percentage. That would help the good corporate citizen who has been carrying out R&D all along in Canada.

This is incentive legislation, but I do not think it will have the desired effect. In order for a company to get the benefit of the proposed exemption, it will try to lump all of its R&D expenses in the last year. In other words, instead of having expenditures of \$100,000 in year one, when there would be no benefit, it will be done in year three so that the maximum benefit can be obtained. But that is not what you are after. The desired effect is to get the maximum R&D done in Canada now, and in order to achieve that, it should be made much easier than is the case under the proposed amendment.

Mr. Friesen: I understand your point. I suppose the government's judgment was that by doing it this way, it could provide the incentive to expand R&D facilities a great deal more than would have been possible if the incentive applied across the board to every dollar of R&D expenditure made. It was felt

[Traduction]

M. Friesen: Nous aurions cru qu'ils produiraient ce résultat, parce que c'est un avantage fiscal très intéressant pour les personnes concernées.

Le président: Seulement si vous pouvez atteindre le niveau requis.

M. Friesen: C'est exact. Il me semble que les difficultés que vous décrivez sont celles qui se poseront inévitablement s'il y a une base. Il est certain que le problème se posera, bien que de façon réduite, si nous devons diviser par cinq.

Le président: Ce n'est pas moi qui l'a proposé. S'il y a des éléments exceptionnels de dépense dans la période de base, à mon avis, la moyenne n'est pas une base acceptable, et ils devraient être éliminés.

M. Friesen: Il est certain que le problème qui se pose, pour définir ce qui est normal et ce qui est exceptionnel dans le domaine de la recherche scientifique, doit être fort épineux.

M. Poissant: La question de l'application d'une période de base a toujours présenté des difficultés qui sont d'autant plus aiguës lorsque vous avez une situation où d'un côté, certaines entreprises ont dépensé au cours de ces dernières années des sommes considérables en recherche et développement, et que d'un autre côté, certaines entreprises n'ont rien dépensé. Le montant de base de la société qui n'a pas rien dépensé en recherche et développement au cours de ces dernières années est nul, ce qui signifie que tout ce qui dépasse zéro devient un bénéfice dans son intégralité. La société qui a affecté des sommes considérables en recherche et développement a un montant de base beaucoup plus élevé, qu'il serait très difficile de dépasser. Ainsi, l'entreprise qui a agi dans l'intérêt du Canada réalise peu de profits.

Comme l'a dit le président, une solution consisterait à éliminer complètement la période de base. Autrement dit, si une entreprise dépense X dollars en recherche et développement, elle bénéficie des déductions fiscales applicables. Une autre possibilité consisterait à élargir la période de base, réduisant ainsi la moyenne à un pourcentage beaucoup moins élevé. Cela aiderait alors la société qui a toujours entrepris ses travaux de recherche et de développement au Canada.

La présente loi offre un avantage fiscal, mais je ne pense pas qu'elle aura les effets désirés. Pour qu'une société puisse bénéficier de l'exemption proposée, elle essaiera de revendiquer le montant total de toutes ses dépenses en matière de recherche et de développement au cours de la dernière année. Autrement dit, au lieu d'avoir des dépenses d'un montant de \$100,000 au cours de la première année, où il n'y aura pas d'avantage, elle le fera la troisième année afin d'obtenir l'avantage maximal. Mais ce n'est pas là le but recherché; on veut que les travaux de recherche et de développement soient exécutés tout de suite au Canada, et pour obtenir ce résultat, on devrait rendre la chose beaucoup plus facile et ce n'est le cas dans le cadre de la modification proposée.

M. Friesen: Je comprends votre argument. Je suppose qu'en procédant de cette façon, le gouvernement visait à encourager une plus grande expansion des installations réservées à la recherche et au développement que cela n'aurait été possible si l'avantage s'appliquait en général à toute dépense effectuée en

[Text]

that the object of the exercise was to increase the R&D activity, and consequently the decision was taken that the incentive ought to apply to increases in R&D rather than to every dollar spent.

To take your example, if company A increased its expenditures from zero to \$100 and company B increased its expenditures from \$1,000 to 1,100, they would both have the same incentive. In both cases, the benefit to Canada would be the same. The increase in each case would be \$100.

Mr. Poissant: It may work in your example, but in fact that is not what is happening. Those corporations which have spent a lot of money in R&D in the past will have a difficult time in achieving any excess over their base expenditures, whereas those companies who have not been conducting themselves as good Canadians up to this point will benefit for every dollar spent over zero. To my mind, we should favour those who have been doing it in the past. They have been good corporate citizens. They should receive the same treatment as those who have not spent a great deal on R&D in the past.

Mr. Friesen: I disagree with your example, Mr. Poissant. It seems to me that if either taxpayer increases his expenditures by \$100, the value of the incentive is the same. Also, surely it does not matter who increases their expenditures by \$100. What we are after is an aggregate increase in R&D, and that is what we want to reward. Surely those who are already spending dollars on R&D are doing so because they feel the money was well spent under the existing rules. What we want to do is to offer very attractive incentives to people to increase their expenditures over what they would have made under the existing rules.

Mr. Poissant: Has your department ever considered the possibility comparing the percentage of R & D to the total volume of income—say, three or four per cent, and for anything in excess of that there should be benefits given? Should there be a base percentage? I do not know if you would have those statistics, I think you would. There should at least be a minimum.

Mr. Friesen: I am sure that we have those statistics, but the difficulty with that kind of approach is that there is a very great difference in the amount of money that is spent on R & D in different industries. To fix on something like four per cent may be appropriate for one industry but completely inappropriate for another.

Mr. Poissant: I did not intend that you use my percentages. It seems to me that perhaps you could get to neutral ground this way, otherwise you are probably not achieving what you would like to achieve and will get in excess of a figure which is already high.

[Traduction]

matière de recherche et de développement. On a estimé que cette mesure visait à accroître les travaux de recherche et de développement, et par conséquent on a décidé que cet avantage fiscal devrait s'appliquer à l'accroissement des travaux de recherche et de développement plutôt qu'aux sommes dépensées.

Dans votre exemple, si une entreprise a porté à \$100 ses dépenses qui étaient inexistantes, et qu'une autre entreprise a porté à \$1,100 ses dépenses qui s'élevaient à \$1,000, elles auront le même stimulant. Dans les deux cas, l'avantage serait le même pour le Canada. Dans chaque cas l'augmentation serait de \$100.

M. Poissant: Votre exemple est fort valable, mais en fait ce n'est pas ce qui se produit. Les entreprises qui ont dépensé de fortes sommes dans le passé à la recherche et au développement, auront des difficultés à excéder leurs dépenses de base, tandis que les entreprises qui n'ont pas agi dans l'intérêt du Canada, jusqu'à présent, bénéficieront de l'avantage fiscal pour des dépenses qui n'ont pas été effectuées. A mon avis, nous devrions favoriser ceux qui l'ont fait dans le passé. Les sociétés qui ont agi dans l'intérêt du Canada doivent bénéficier du même traitement que celles qui n'ont pas beaucoup dépensé au titre de la recherche et du développement par le passé.

M. Friesen: Je trouve que votre exemple ne convient pas, M. Poissant. Il me semble que si les deux contribuables augmentent leurs dépenses de \$100 dollars, la valeur du stimulant demeure la même. Aussi, peu importe qui augmente ses dépenses de \$100 dollars. Ce que nous recherchons c'est une augmentation totale en recherche et en développement, et c'est ce que nous voulons récompenser. Évidemment, celles qui affectent déjà des sommes à la recherche et au développement le font parce qu'elles estiment que l'argent était bien utilisé lorsqu'elles étaient assujetties aux règles existantes. Nous voulons offrir aux gens des stimulants très intéressants afin qu'ils engagent des dépenses supérieures à celles qu'ils auraient faites lorsqu'ils étaient assujettis aux règles actuellement en vigueur.

M. Poissant: Votre ministère a-t-il jamais envisagé la possibilité de comparer le pourcentage affecté à la recherche et au développement au volume total de revenus, par exemple, il pourrait être de 3 p. 100 ou 4 p. 100, et que tout montant excédentaire soit considéré comme des profits déclarés? Doit-il y avoir un pourcentage de base? Je ne sais pas si vous disposez de ces données mais je pense que vous le devriez. Il doit y avoir un minimum.

M. Friesen: Je suis certain que nous les avons, mais le problème que pose ce type d'approche provient de ce que les montants dépensés au titre de la recherche et du développement dans les diverses industries varient considérablement. Un pourcentage de 4 p. 100 peut très bien convenir à une industrie, mais pas à une autre.

M. Poissant: Je ne vous indiquais ces pourcentages qu'à titre d'exemples. Il me semble que vous pourriez ainsi travailler sur un terrain neutre; autrement, vous n'atteindrez sans doute pas le but visé et dépasserez un chiffre qui est déjà élevé.

[Text]

Mr. Short: One of the problems is that the figure may be high for an individual firm, but in aggregate terms in Canada it is not a high figure. Indeed, it is lower than the government thinks appropriate. There is not enough research and development effort in this country. I think for 1975 the last figures I saw showed that private industry in Canada was spending something slightly in excess of \$800 million which, by many standards, is lower than for a number of other countries.

There is a variety of reasons for this, but essentially the government concluded that it would be appropriate—indeed, first ministers in their communiqué concluded—that there should be a stimulus for increasing research and development in Canada, and that that stimulus should come through the tax system. We recognize that we have put in quite a bit of effort over the years to try to design something that restricted the incentive to additional expenditures. It is a question of trying to find a measure of additionality, if you will, and that is a very formidable task.

If you look at the proposed provisions for section 37(1) you will see that they are complex, if I may indulge in understatement. We have not concluded that a three-year moving base as proposed is ideal, but we do think that it probably deals with most of the circumstances in a reasonable way.

Mr. Chairman, your idea of taking out unusual expenditures is attractive in concept, but implicit in it is one thing which gives me some cause for concern, that is, we would not want to remove unusual expenditures made in the year that would qualify. If they are to qualify for the incentive, it does seem to me that in the next year they should also be incorporated into the base. What also concerns me is the complexity of trying to draft a rule that would define what is an unusual expenditure to be removed. If it were not to be complex, it would have to be subjective, and one of the reasons for putting a provision like this into the statute is to remove subjectivity and to state the rules clearly so that the companies either qualify or do not without having a bureaucracy, as we previously had under the earlier program whereby someone had to apply. A bureaucracy was built up in order to respond to those applications and make judgments on them. These are fairly clear rules. We were concerned with avoiding more complexity that was necessary, and I really cannot say that they are simple.

The Chairman: That is a good objective.

Mr. Short: We think, in the general design, they should serve in an important way to meet the government's objective.

The Chairman: We were calling your attention to points we regarded that might be creating a problem.

Mr. Short: I think your comments are very pertinent and indeed they are considerations that we were cognisant of when

[Traduction]

M. Short: Il faut dire que ce chiffre peut être élevé pour une certaine entreprise, mais que dans l'ensemble au Canada, il ne l'est pas. J'irais même jusqu'à affirmer qu'il est inférieur à ce que le gouvernement considère comme un chiffre approprié. L'effort de recherche et de développement déployé au pays n'est pas suffisant. Je pense que les dernières données que j'ai consultées pour l'année 1975 révélaient que l'industrie privée au Canada dépensait dans ce domaine un peu plus de \$800 millions de dollars ce qui, d'après de nombreuses normes, est inférieur aux dépenses engagées par de nombreux autres pays.

Il y a à cela diverses raisons, mais le gouvernement a conclu qu'il conviendrait, et des premiers ministres l'ont d'ailleurs affirmé dans leur communiqué, qu'un stimulant favorisant l'augmentation de la recherche et du développement au Canada provienne du système fiscal. Nous reconnaissons avoir beaucoup travaillé depuis des années pour concevoir un moyen de limiter le stimulant aux dépenses supplémentaires. Il s'agit de trouver une mesure de «supplémentante» si vous voulez, et c'est une tâche considérable.

Si vous examinez les dispositions proposées à l'article 37(1), vous constaterez qu'elles sont compliquées, si je peux me permettre cet euphémisme. Nous avons conclu non pas qu'une base mobile de trois ans, tel qu'il a été proposé, est idéale, mais que dans la plupart des cas elle offre une solution raisonnable.

Monsieur le président, en ce qui concerne votre idée d'exclure les dépenses inhabituelles, bien qu'elle soit assez intéressante en théorie, je pense qu'elle suppose une autre chose qui me préoccupe c'est-à-dire que nous ne voudrions pas non plus retirer les dépenses inhabituelles engagées pour l'année où elles seraient admissibles. Si elles sont admissibles en ce qui concerne le stimulant, il me semble que l'année suivantes elles devraient aussi être incluses dans le calcul de la base. Je m'inquiète aussi des difficultés que pose la rédaction d'une règle qui définirait ce que constitue une dépense inhabituelle à exclure. Si elle ne doit pas être compliquée, elle doit être subjective, et si l'on a choisi d'inclure cette disposition dans la loi c'est qu'il convient de supprimer toute subjectivité et de définir les règles clairement afin que les sociétés soient jugées admissibles ou non sans qu'il faille pour cela recourir à toute une administration du genre de celle que nous avons déjà connue dans le cadre du programme précédent et à laquelle il fallait s'adresser. Une administration avait été mise en place afin de donner suite à ces demandes et d'en juger. Il s'agit ici de règles assez claires. Nous tâchons d'éviter toute complication inutile et je ne peux vraiment pas dire que ce soient des règles simples.

Le président: C'est un objectif valable.

M. Short: Nous pensons, qu'en ce qui concerne la conception générale, elles doivent répondre en grande partie à l'objectif du gouvernement.

Le président: Nous voulions attirer votre attention sur une chose qui, d'après ce que nous avons pu conclure, pourrait susciter un problème.

M. Short: Je pense que vos observations sont très pertinentes et qu'il s'agit de considérations dont nous avons tenu compte

[Text]

we were drafting these and, indeed, we are concerned about them, but, at this stage, we do not have solutions to these problems.

The Chairman: The comments arose, so far as I am concerned, because I had a lot of experience with the earlier situation.

Senator Lang: Did we not have this form of R & D incentive under income tax at one time and before the introduction of the paid schemes?

Mr. Short: The alphabet soup plan. Yes, we did. It was introduced in 1962. I believe it was called section 72(a) of the old act and it was retired in 1965. I am going by memory. Please do not hold me to those dates. It is merely an effort to be helpful. I think it was in effect. However, those provisions did not work very well. One of the very serious problems was to define what constitutes scientific research. There were also some other technical difficulties with associated companies that we were aware of and attempted to correct. If you compare the new provisions in 37(1) with the old 72(a), you will see that we did go back and refer to those earlier provisions and, indeed, borrowed significantly from them. We recognized a lot of the deficiencies in those previous provisions and made an effort—time will tell whether we will be successful—to correct them.

Senator Lang: Could you correct the basic deficiency in this new provision as to the definition of "scientific activities"?

Mr. Short: Yes. It essentially will be the definition we now use for the purposes of investment tax credit and, of course, that is a very different definition than the one that was in place in the early 1960s.

Senator Lang: Did you use a three-year moving base in the old section?

Mr. Short: No, we didn't.

Mr. Poissant: I would say that the moving base is important. The only comment I would add is that I would have thought that five years would give you more of what you want by way of incentives.

Mr. Short: One year would have been very much simpler. Ten years would have been even better. This is a judgment call. We felt that three years did the trick without creating too many difficulties.

The Chairman: I think we have covered the various points. Mr. King, I am sorry we did not find it necessary to call you. Perhaps you have been sitting there and finding that we have been preaching some heresy—I hope not. At least we have not been caught out by any of the witnesses. I wish to thank you very much for your attendance. It could have been very necessary to hear from you, but these things seem to have resolved themselves, so far as clarity is concerned, as we rolled along. There are still differences between the viewpoints held

[Traduction]

quand nous avons rédigé ces règles. Évidemment, elles nous préoccupent, mais, pour l'instant nous n'avons pas de solutions à ces problèmes.

Le président: En ce qui me concerne, j'ai fait ces observations parce que j'ai beaucoup appris de la situation qui existait auparavant.

Le sénateur Lang: N'avons-nous pas déjà eu à une certaine époque et avant l'introduction des programmes payés ce genre de stimulant à la recherche et au développement au moyen de l'impôt sur le revenu?

M. Short: Le programme fourre-tout. Oui, c'est vrai. Il a été lancé en 1962. Je crois qu'il s'agissait de l'article 72(a) de l'ancienne loi et qu'il a été abrogé en 1965. Je parle de mémoire. Je vous prie de ne pas prendre mes propos comme paroles d'évangile. J'essaie tout simplement de vous être utile. Je pense que ces dispositions ont effectivement été mises en vigueur. Toutefois, elles n'ont pas très bien fonctionné. L'un des très graves problèmes consistait à définir ce que constitue la recherche scientifique. Il y avait aussi certains autres problèmes d'ordre technique en ce qui concerne les sociétés associées; nous en étions conscients et avons tenté d'y remédier. Si vous comparez les nouvelles dispositions de l'article 37(1) à l'ancien article 72a), vous verrez que nous avons effectué un retour en arrière et nous nous sommes largement inspirés de ces anciennes dispositions. Heureusement, nous avons relevé beaucoup de lacunes de ces anciennes dispositions et tenté, le temps dira si nous avons réussi, de les corriger.

Le sénateur Lang: Pourriez-vous pallier à la lacune fondamentale de cette nouvelle disposition en ce qui concerne la définition de «recherche scientifique»?

M. Short: Il s'agira essentiellement de la définition que nous utilisons actuellement en matière de crédit d'impôt à l'investissement et, évidemment, elle diffère beaucoup de celle qui était en vigueur au début des années soixante.

Le sénateur Lang: Avez-vous utilisé une base mobile de trois ans dans l'ancien article?

M. Short: Non.

M. Poissant: Il me semble que la base mobile est importante. La seule observation que j'ajouterais est que j'aurais cru qu'une période de cinq ans conviendrait davantage en ce qui concerne les stimulants.

M. Short: Une période d'un an aurait été beaucoup plus simple. Une période de dix ans aurait convenu encore mieux. C'est une question de bon sens. Nous avons pensé qu'une période de trois ans ferait l'affaire sans soulever trop de problèmes.

Le président: Je pense que nous avons étudié les diverses questions. Monsieur King, je suis désolé que nous n'ayons pas eu à faire appel à vous. Peut-être avez-vous pensé en nous écoutant que nous défendions quelque hérésie, j'espère bien que non. Nous n'avons du moins été pris en flagrant délit de contradiction par aucun des témoins. Je vous remercie beaucoup d'être venu. Vos observations auraient pu nous être des plus utiles, mais en ce qui concerne la clarté ces choses semblent s'être réglées d'elle-mêmes au fil des délibérations.

[Text]

by Mr. Friesen and others and those held by members of the committee. However, we have a way of working things out.

I want to thank you very much for coming. The meeting is adjourned. We meet again tomorrow morning at 9.30 on the bank bill.

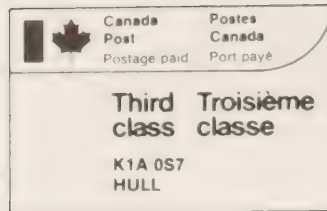
The committee adjourned.

[Traduction]

Des divergences d'opinion persistent entre M. Friesen et d'autres ainsi que des membres du Comité. Toutefois, nous pouvons nous en sortir.

Je vous remercie beaucoup d'être venu. La séance est ajournée. Nous nous réunissons demain matin à 9 h 30 pour étudier le projet de loi sur les banques.

Le Comité ajourne ses travaux.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Printing and Publishing,
Supply and Services Canada,
45 Sacre-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7
En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie et Édition,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

Department of Finance (Tax Policy-Legislation):

Mr. R. A. Short, Director;
Mr. R. A. Friesen, Special Advisor;
Mr. T. C. Morris, Officer;
Mr. A. Mitchell, Officer.

Ministère des Finances (Politique de l'impôt-législation):

M. R. A. Short, directeur;
M. R. A. Friesen, conseiller spécial;
M. T. C. Morris, officier;
M. A. Mitchell, officier.

Revenue Canada—Taxation (Tax Policy Directorate):

Mr. R. M. King, Acting Director, Current Amendments
Division.

Revenu Canada—Impôt (Direction de la politique fiscale):

M. R. M. King, directeur intérimaire, Division des modifi-
cations courantes.



Third Session
Thirtieth Parliament, 1977-78

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Banking, Trade and Commerce

Chairman:
The Honourable SALTER A. HAYDEN

Wednesday, June 14, 1978
Thursday, June 15, 1978

Issue No. 42

Second Proceedings on:

The subject-matter of Bill C-57,
Banks and Banking Law Revision
Act, 1978



Troisième session de la
trentième législature, 1977-1978

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Banques et du commerce

Président:
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Le mercredi 14 juin 1978
Le jeudi 15 juin 1978

Fascicule n° 42

Deuxième fascicule concernant:

L'objet du Bill C-57,
Loi de 1978 remaniant
la législation bancaire

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden *Chairman*
The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Connolly	Macnaughton
(Ottawa West)	McIlraith
Cook	McNamara
Cottreau	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Hayden	(Colchester)
Hays	Sullivan
	Walker—(19)

**Ex officio members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable sénateur Salter A. Hayden
Vice-président: L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Connolly	Macnaughton
(Ottawa-Ouest)	McIlraith
Cook	McNamara
Cottreau	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Hayden	(Colchester)
Hays	Sullivan
	Walker—(19)

**Membres d'office*

(Quorum 5)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, May 24, 1978:

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by the Honourable Senator Laird:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-57, intituled "An Act to revise the Bank Act, to amend the Quebec Savings Banks Act and the Bank of Canada Act, to establish the Canadian Payments Association and to amend other Acts in consequence thereof", in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 24 mai 1978:

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Laird,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à examiner la teneur du Bill C-57, intitulé: «Loi remaniant la Loi sur les banques, modifiant la Loi sur les banques d'épargne de Québec et la Loi sur la Banque du Canada, instituant l'Association canadienne des paiements et apportant à certaines autres lois des modifications corrélatives», en anticipation dudit bill présenté au Sénat, ou toute autre question à ce sujet.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, JUNE 14, 1978
(60)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

Subject-matter of Bill C-57, Banks and Banking Law Revision Act, 1978.

Present: The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Barrow, Beaubien, Connolly (*Ottawa-West*), Cook, Côtteau, Desruisseaux, Lafond, Laird, Molson, Smith (*Colchester*) and Walker (12).

Present, not of the Committee: The Honourable Senator Roblin.

In attendance: Mr. John Lewis and Mr. David Scott, Advisors to the Committee.

The Committee proceeded to the consideration of the subject-matter of Bill C-57, assisted therein by Messrs. Lewis and Scott.

At 11:30 a.m. the Committee adjourned until 2:30 p.m. this day.

2:30 p.m.
(61)

At 2:30 p.m. the Committee resumed.

Present: The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Austin, Barrow, Beaubien, Cook, Côtteau, Desruisseaux, Lafond, Laird, Lang, McIlraith, McNamara, Molson and Walker (14).

Present, not of the Committee: The Honourable Senator Roblin.

In attendance: Messrs. Luc Charest, John Lewis and David Scott, Advisors to the Committee.

The Committee resumed its consideration of the subject-matter of Bill C-57, assisted therein by Messrs. Charest, Lewis and Scott.

At 4:00 p.m. the Committee adjourned until 9:30 a.m. Thursday, June 15, 1978.

THURSDAY, JUNE 15, 1978
(62)

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to continue its consideration of Bill C-57.

Present: The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Macnaughton (*Deputy Chairman*), Barrow, Beaubien, Connolly (*Ottawa West*), Cook, Côtteau, Desruisseaux, Flynn, Lafond, Laird, McIlraith, Molson and Walker (14).

Present, not of the Committee: The Honourable Senators Buckwold and Roblin.

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 14 JUIN 1978
(60)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce entreprend à 9 h 30 l'étude de:

L'objet du Bill C-57, Loi de 1978 remaniant la législation bancaire.

Présents: Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Barrow, Beaubien, Connolly (*Ottawa-Ouest*), Cook, Côtteau, Desruisseaux, Lafond, Laird, Molson, Smith (*Colchester*) et Walker (12).

Présent mais ne faisant pas partie du Comité: L'honorable sénateur Roblin.

Aussi présents: MM. John Lewis et David Scott, conseillers du Comité.

Le Comité entreprend l'étude de l'objet du Bill C-57 avec l'aide de MM. Lewis et Scott.

A 11 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 14 h 30.

14 h 30
(61)

A 14 h 30, le Comité poursuit ses travaux.

Présents: Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Austin, Barrow, Beaubien, Cook, Côtteau, Desruisseaux, Lafond, Laird, Lang, McIlraith, McNamara, Molson et Walker (14).

Présent mais ne faisant pas partie du Comité: L'honorable sénateur Roblin.

Aussi présents: MM. Luc Charest, John Lewis et David Scott, conseillers du Comité.

Le Comité poursuit l'étude de l'objet du Bill C-57 avec l'aide de MM. Charest, Lewis et Scott.

A 16 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'au jeudi 15 juin 1978, à 9 h 30.

LE JEUDI 15 JUIN 1978
(62)

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour poursuivre l'étude du Bill C-57.

Présents: Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Macnaughton (*vice-président*), Barrow, Beaubien, Connolly (*Ottawa-Ouest*), Cook, Côtteau, Desruisseaux, Flynn, Lafond, Laird, McIlraith, Molson et Walker (14).

Présents mais ne faisant pas partie du Comité: Les honorables sénateurs Buckwold et Roblin.

In attendance: Messrs. John Lewis and David Scott, Advisors to the Committee.

The Committee resumed its consideration of the subject-matter of Bill C-57, assisted therein by Messrs. Lewis and Scott.

At 12:00 noon the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

Aussi présents: MM. John Lewis et David Scott, conseillers du Comité.

Le Comité reprend l'étude de l'objet du bill C-57 avec l'aide de MM. Lewis et Scott.

A 12 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Frank A. Jackson

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, June 14, 1978

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9.30 a.m. to consider the subject matter of Bill C-57, to revise the Bank Act, to amend the Quebec Savings Banks Act and the Bank of Canada Act, to establish the Canadian Payments Association and to amend other Acts in consequence thereof.

Senator Salter A. Hayden (Chairman) in the chair.

The Chairman: Honourable senators, we are resuming our consideration of Bill C-57, the banking legislation. As you will recall, Mr. Lewis discussed the question of reserves at some length at the last meeting. He dealt particularly with the manner in which reserves are proposed to be dealt with in the bill, what the situation is under the present law, and this committee's recommendations in its report on the White Paper. On Canadian Banking Legislation. He is going to continue that discussion this morning, possibly with a slight effort at summarizing what he said on the last day, and then going on to develop the rest of the points in connection with the matter of reserves.

We also welcome here this morning our counsel, Mr. David Scott. His presence means that the team we had during our consideration of the White Paper is now restored to its original personnel. I shall now call on Mr. Lewis to continue the discussion.

Mr. John F. Lewis, C.A., Adviser to the Committee: Mr. Chairman, last week we touched on the matter of reserves of chartered banks, in particular the primary reserves. At that time we did not have the up-to-date figures available; we used the figures contained in this committee's report of June, 1977.

I am now putting on the screen an up-to-date schedule based on the figures of June 7, 1978. The same exceptions and provisos apply to this schedule as applied to the previous one.

If you compare the figures on the schedule now before you with those on the previous schedule, it can be seen that since June, 1977 total deposits and total reserves for chartered banks have increased by some 11.1 per cent. As you can see, the Canadian dollar demand deposits the present act shows a reserve requirement of 12 per cent. Bill C-57 proposes to reduce that rate to 10 per cent. Also, Bill C-57 proposes to reduce Canadian dollar notice deposits over \$500 million from 4 per cent, which is the requirement under the present law, to 3 per cent, which is in accord with the recommendation of this committee in its report on the White Paper on Banking Legislation, and on the first \$500 million of Canadian dollar notice deposits, a reduction from 4 per cent to 2 per cent. Then the new one—foreign currency deposits used domestically in Canada. There are required reserves under Bill C-57 at 3 per cent, whereas the present Bank Act does not require such reserves.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 14 juin 1978

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier l'objet du projet de loi C-57 remaniant la Loi sur les banques, modifiant la Loi sur les banques d'épargne de Québec et la Loi sur la Banque du Canada, instituant l'Association canadienne des paiements et apportant à certaines autres lois des modifications corrélatives.

Le sénateur Salter A. Hayden (président) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous reprenons notre étude du Bill C-57 sur la législation bancaire. Vous vous souviendrez que M. Lewis, lors de notre dernière réunion, a longuement discuté du problème des réserves. Il a notamment examiné la façon dont le bill se propose de traiter de ces réserves, la situation actuelle d'après la loi en vigueur et les recommandations faites par le Comité dans son rapport sur le Livre blanc sur la législation bancaire canadienne. Ce matin, il va reprendre ces discussions en essayant peut-être de résumer un peu ce qu'il a dit l'autre fois et en exposant ensuite les autres points à discuter sur les réserves.

Nous accueillons aussi ce matin notre conseiller, M. David Scott. Par sa présence, il complète l'équipe originale que nous avions pour étudier le Livre blanc sur la législation bancaire canadienne. Je demanderais maintenant à M. Lewis de poursuivre la discussion.

M. John F. Lewis, C.A., conseiller du comité: La semaine dernière, monsieur le président, nous avons abordé la question des réserves des banques à charte, notamment des réserves principales. Nous ne disposions pas alors de données à jour et avions utilisé celles que donne le rapport du Comité de juin 1977.

Je vous montre maintenant sur l'écran un tableau mis à jour qui se fonde sur ces chiffres en date du 7 juin 1978. Les mêmes exceptions et clauses conditionnelles s'appliquent à ce tableau et au précédent.

Si vous comparez les chiffres de ce tableau avec ceux du tableau antérieur, vous constaterez que depuis juin 1977 le montant total des dépôts et des réserves des banques à charte ont augmenté d'environ 11.1 p. 100. Comme vous le voyez, pour les dépôts à vue en monnaie canadienne, la loi actuelle stipule une réserve obligatoire de 12 p. 100. De plus, le Bill C-57 propose de les réduire à 10 p. 100. De plus, le Bill C-57 propose de réduire les dépôts à terme en monnaie canadienne supérieurs à \$500 millions de 4 p. 100, dépôt requis en vertu de la loi actuelle, à 3 p. 100, taux conforme à la recommandation de ce Comité dans son rapport sur le Livre blanc sur la législation bancaire, et propose aussi sur les premiers \$500 millions de dépôts à terme en monnaie canadienne une réduction de 4 à 2 p. 100. Puis nous trouvons un poste nouveau, les dépôts en devises étrangères utilisées sur le marché intérieur du Canada, les réserves obligatoires en vertu du Bill C-57 sont fixées à 3 p. 100 alors que la Loi sur les banques actuelle n'en exige pas.

CHARTERED BANK RESERVES
AS AT JUNE 7, 1978

<u>PRIMARY CASH RESERVE</u>	Deposits for June 1978	Present Bank Act	<u>REQUIRED MINIMUM RESERVE</u>		
			White Paper (millions of dollars)	Bill C-57	Senate Proposal
(A) C\$ demand	\$18,639	\$2,237	\$2,237	\$1,864	\$1,864
(B) C\$ notice	71,903	2,876	2,766	2,102	2,157
(C) Foreign Currency (estimated)	3,000		120	90	NIL
	<u>\$93,543</u>	<u>\$5,113</u>	<u>\$5,003</u>	<u>\$4,056</u>	<u>\$4,021</u>
<u>SECONDARY RESERVE</u>					
5% since February 1977 based on total deposits as at June 7, 1978, \$90,540		4,527	4,527	4,527	4,527
TOTAL STATUTORY MINIMUM RESERVE REQUIREMENT		<u>\$9,640</u>	<u>\$9,530</u>	<u>\$8,583</u>	<u>\$8,548</u>

PRIMARY RESERVESSTATUTORY RESERVE REQUIREMENT

A. C\$ demand	12%	12%	10%	10%
B. C\$ notice				
—over \$500 million	4%	4%	3%	3%
—first \$500 million	4%	2%	2%	3%
C. Foreign Currency	nil	4%	3%	nil

NOTE 1: Based on prime rate of 9¼% and 90-day Treasury Bill Rate of 8.23%.

NOTE 2: Reduction in rates to be phased in over a 4-year period.

RÉSERVES—ENCAISSE DES BANQUES À CHARTE
AU 7 JUIN 1978

<u>RÉSERVES PRIMAIRES</u>	Dépôts pour juin 1978	Loi sur les banques actuelle	<u>RÉSERVES: MINIMUM REQUIS</u>		
			Livre blanc (en millions de dollars)	Bill C-57	Proposition du Sénat
(A) Dépôts à vue en \$C	\$18,639	\$2,237	\$2,237	\$1,864	\$1,864
(B) Dépôts à terme en \$C	71,903	2,876	2,766	2,102	2,157
(C) Devises étrangères (estimation)	3,000		120	90	NIL
	<u>\$93,543</u>	<u>\$5,113</u>	<u>\$5,003</u>	<u>\$4,056</u>	<u>\$4,021</u>
<u>RÉSERVES SECONDAIRES</u>					
5 p. 100 à compter de février 1977 sur la base des dépôts totaux au 7 juin 1978, \$90,540		4,527	4,527	4,527	4,527
RÉSERVES TOTALES: MINIMUM STATUTAIRE		<u>\$9,640</u>	<u>\$9,530</u>	<u>\$8,583</u>	<u>\$8,548</u>

RÉSERVES PRIMAIRESRÉSERVES STATUTAIRES

A. Dépôts à vue en \$C	12%	12%	10%	10%
B. Dépôts à terme en \$C				
—supérieur à \$500 millions	4%	4%	3%	3%
—premier \$500 millions	4%	2%	2%	3%
C. Devises étrangères	nil	4%	3%	nil

NOTE 1: Calculé d'après le taux préférentiel de 9¼ p. 100 et le taux de 8.3 p. 100 pour les bons du Trésor émis pour 90 jours.

NOTE 2: La réduction des taux échelonnée sur une période de 4 ans.

[Text]

The total of the reserves required as of June 7, 1978, in Canadian dollar demand deposits is \$2,237 million, and under the proposed rates above for Bill C-57, a total of \$1,864 million. On the Canadian dollar notice deposits there is a reduction from \$2,876 million to \$2,102 million for foreign currency deposits, a relatively small amount in total under the present Bank Act requirements of a reserve of \$5,113 million, and in the proposal under Bill C-57 based on the June 7, 1978 deposits that would be reduced to \$4,056 million. That is a reduction of approximately \$1 billion in reserves.

I will not go into all the details again today, but in addition to the primary reserves, of course, we have the schedule which is before you, but what is not shown on that schedule is the secondary reserves. There will be additional requirements under the present Bank Act, and I presume there will be no change because there is no recommended change in Bill C-57, but secondary reserves amount to \$4,527 million based on the total deposits as at June, 1978. Now these changes, as you know, and as we mentioned last week, are to be phased in over a four-year period, and one honourable senator asked the question as to what this meant in terms of revenue. These figures, of course, are approximate and subject to minor exceptions and so on, and also subject to this estimate of \$3 billion for foreign currency deposits used domestically, and using approximate figures, the total secondary reserve is \$4.5 billion. These are mostly in Government of Canada treasury bills at a certain amount of what we call day-to-day call-overs. The total reserve requirement, therefore, would be reduced at the end of the four-year period, based on the 1978 figure of \$9.5 billion, to \$8.5 billion, a reduction of approximately \$1 billion, and based on that static figure for deposits in June, 1978, a simple calculation—and it is not quite that simple in detail, but very approximately there would be a loss of revenue, using the prime rate of $9\frac{1}{4}$ per cent, on the primary reserve of \$462 million down to \$370 million. That is a reduction of approximately \$90 million per annum. You might say it is a saving as far as the banks are concerned. In addition, of course, if the banks are required to keep the secondary reserves in treasury bills, then there is a loss of revenue of approximately one per cent. The rate on 90-day treasury bills at the present time is 8.23 per cent, which is approximately one per cent less than the 9.25 per cent on the prime, and, of course, banks could use the deposits for other purposes. This is a simple and acceptable rate or method of calculating the reduction in the loss of revenue.

Another observation worth making is that since the total deposits have increased in the last year—that is, the total deposits in Canadian chartered banks which have gone up by about 10 per cent—therefore, the revenue to the government naturally in using those deposits in the reserves would increase by approximately 10 per cent cumulatively.

[Traduction]

Le total des réserves obligatoires au 7 juin 1978 en dépôts à vue en monnaie canadienne est de \$2,237 millions, tandis qu'en vertu des taux proposés ci-dessus par le Bill C-57 ce total serait de \$1,864 millions. Quant aux dépôts à terme en monnaie canadienne nous voyons une réduction de \$2,876 millions à \$2,102 millions pour les dépôts en devises étrangères, somme totale relativement modeste en vertu de la Loi actuelle sur les banques, sur une réserve de \$5,113 millions, qui, d'après le projet de loi C-57 qui s'appuie sur les dépôts au 7 juin 1978, serait réduite à \$4,056 millions. Il s'agit d'une réduction d'environ un milliard de dollars en réserves.

Je n'entrerai pas de nouveau dans les détails aujourd'hui mais en plus des réserves primaires, naturellement, nous avons le tableau qu'on vous a remis et qui ne traite pas des réserves secondaires. D'autres exigences s'ajouteront sous le couvert de la Loi sur les banques et je présume qu'il n'y aura aucun changement parce que le Bill C-57 n'en recommande aucun; les réserves secondaires se chiffrent à \$4 milliards \$4,527 millions ces chiffres sont fondés sur le total des dépôts en juin 1978. Ces changements, comme vous le savez et comme nous l'avons mentionné la semaine dernière, doivent être échelonnés sur une période de quatre ans; un honorable sénateur a demandé ce que cela signifiait en termes de revenu. Ces chiffres, sont naturellement approximatifs et sujets à des exceptions mineures, etc., ainsi qu'à cette prévision de \$3 milliards pour les dépôts en monnaies étrangères utilisés à l'intérieur du pays; en se servant de chiffres approximatifs, la réserve secondaire globale est de \$4.5 milliards. Il s'agit en grande partie de bons du trésor du Canada et d'un certain montant de ce que nous appelons les prêts au jour le jour. L'obligation relative aux réserves par conséquent passerait à la fin de la période de quatre ans fondée sur le chiffre de 1978 de \$9.5 milliards, \$8.5 milliards, une baisse d'environ un milliard de dollars; si l'on se fonde sur ce chiffre statique des dépôts en juin 1978, un calcul simple—qui ne l'est pas vraiment—il y aurait très approximativement une perte de revenu, si l'on se servait du taux préférentiel de neuf et un quart sur la réserve primaire; on passerait alors de \$462 millions à \$370 millions. Il s'agit d'une diminution annuelle approximative de \$90 millions. Vous pourriez prétendre qu'il s'agit d'une épargne du moins en ce qui concerne les banques. De plus les banques sont naturellement tenues des réserves secondaires en bons du Trésor, ce qui entraîne une perte d'environ un pour cent. Le taux actuel sur les bons du Trésor émis pour 90 jours est de 8.23 p. 100 ce qui correspond approximativement à 1 p. 100 de moins que 9.25 p. 100 sur le taux préférentiel; les banques pourraient naturellement utiliser les dépôts à d'autres fins. Il s'agit d'une méthode simple et acceptable de calculer la diminution des pertes de revenu.

Je crois qu'il vaut la peine de mentionner que puisque le total des dépôts a augmenté au cours de la dernière année, c'est-à-dire le total des dépôts dans les banques à charte canadiennes qui a augmenté d'environ de 10 p. 100, il est évident qu'en utilisant ces dépôts dans les réserves, le gouvernement augmenterait ses bénéfices d'environ 10 p. 100 cumulativement.

[Text]

The Chairman: You mean, using those reserves or the total of deposits on which to calculate the percentage of reserves.

Mr. Lewis: That is correct, Mr. Chairman.

The Chairman: That would increase with the increase in deposits.

Mr. Lewis: It would increase the amount held by the Bank of Canada in primary cash reserves, and therefore the government has that additional amount to invest and earn money for the Consolidated Revenue Fund. It would earn another 10 per cent gross cumulatively each year, so that the phasing down of these rates on prime deposits of 12 to 10 per cent over a four-year period and on notice deposits from 4 to 3 per cent results actually in a net increase in revenue to the government; it does not result in a net loss of revenue. So that while Bill C-57 indicates a reduction of so much in the percentage requirement for primary reserves due to the projected increase in general deposits and assets of chartered banks in Canada, there would be a net increase in revenue rather than a net decrease.

Senator Barrow: But the increase would have been that much more if the reduction had not taken place.

Mr. Lewis: Of course, Senator Barrow, but there would be a net loss of cash based on the projections to the government in fact. Those were really the two main points we wanted to cover before going on to the next subject. If there are any questions concerning the reserves for banks, I will try to answer them now.

The Chairman: When you are calculating the full benefit to the banks by virtue of the change in the bill, do you do it as though it took place in one year, or are you calculating on the instalment basis on which the application of the reduction is provided for?

Mr. Lewis: Mr. Chairman, my calculations are based on a cumulative progression, taking into account the effect, first of all, of the reduction in the rates over a four-year period approximately, and also, on the other hand, the additional income earned by the banks in that the chartered banks will have to each year put up a larger amount due to the fact they will have more deposits on hand. It is an approximation.

The Chairman: All right, we will move along.

Mr. Lewis: I think David Scott is prepared to speak in connection with the entry into banking.

Mr. David Scott, Q.C., Adviser to the Committee: Mr. Chairman, honourable senators, I do not have a "moving picture show," so perhaps we could have the lights up.

The Chairman: All the light possible.

Mr. Scott: As Mr. Lewis indicated on the last day, our intention, with one or two exceptions, is to follow the scheme in the white paper in terms of subject matter, which is in

[Traduction]

Le président: Vous voulez dire en utilisant ces réserves ou le total des dépôts à partir duquel on calcule le pourcentage des réserves.

M. Lewis: C'est exact, monsieur le président.

Le président: Il y aurait augmentation en fonction de celle des dépôts.

M. Lewis: Il y aurait augmentation du montant détenu par la Banque du Canada en réserves primaires de sorte que le gouvernement pourrait utiliser ce montant supplémentaire afin d'investir et de réaliser des gains pour le Fonds du revenu consolidé de chaque année il réaliserait cumulativement un bénéfice supplémentaire de 10 p. 100 de sorte que la diminution de ces taux sur les dépôts de premier ordre de 12 à 10 p. 100 sur une période de quatre ans et sur les dépôts à préavis de 4 à 3 p. 100 entraîne à l'heure actuelle une augmentation nette des revenus du gouvernement et non pas une diminution nette. Alors que le Bill C-57 indique une réduction d'un montant particulier en ce qui concerne le pourcentage des réserves primaires en raison de l'augmentation prévue des dépôts et des avoirs des banques à charte du Canada, il y aurait une augmentation nette des revenus plutôt qu'une diminution nette.

Le sénateur Barrow: Mais la hausse aurait été encore plus grande s'il n'y avait pas eu de réduction.

M. Lewis: Naturellement, sénateur Barrow, mais il y aurait une perte nette d'encaisse fondée sur les prévisions concernant les revenus du gouvernement. Il s'agissait vraiment des deux principaux points dont nous voulions traiter avant de passer au sujet suivant. Y a-t-il des questions concernant les réserves des banques; j'essaierai d'y répondre maintenant.

Le président: Lorsque vous calculez tous les bénéfices dont profiteront les banques si ce changement est apporté au bill, le faites-vous comme si cela s'était passé au cours d'une année ou selon la méthode de l'acompte provisionnel sur lequel l'application de la réduction est prévue?

M. Lewis: Monsieur le président, mes calculs sont fondés sur une progression cumulative, en tenant compte de la répercussion, en tout premier lieu, de la diminution des taux sur une période d'environ quatre ans et d'autre part sur les bénéfices supplémentaires réalisés par les banques, étant donné que les banques à charte devront chaque année augmenter leurs réserves au fur et à mesure que leurs dépôts s'accroissent. Il s'agit d'une approximation.

Le président: Très bien, nous allons poursuivre.

M. Lewis: Je crois que M. Scott sera disposé à traiter de la question de l'accession aux activités bancaires.

M. David Scott, C.R. conseiller du comité: Monsieur le président, honorables sénateurs, comme je n'ai pas l'intention de projeter un film, peut-être pourrions-nous faire allumer les lumières.

Le président: Très bien.

M. Scott: Comme l'a indiqué M. Lewis la dernière fois, notre intention, à une ou deux exceptions près, est de suivre le plan du Livre blanc, de la même façon dont vous l'avez fait

[Text]

keeping with the scheme that you followed in your report on the white paper, and that would lead us next, then, to "Entry into Banking", which on the summary is to be found on page 5. I will come back to the summary in a minute, but may I try to give you some background first.

As John Lewis and I have agreed, we are desperately trying to keep ahead of the members of this committee in absorbing this bill. We are hopeful that for the moment, at least, we are ahead of you and that day by day we will keep ahead of you. This subject is rather complex because there are many buried provisions in the bill that are of importance, the locations of which are not apparent. I may give you some sections, but I will try not to read anything from the bill.

First of all, the concept under the bill is that there will be two classes of banks known as Schedule A banks and Schedule B banks. If you look in the bill at Schedule A and Schedule B, which are located on pages 285 and 286, respectively, at the back, it will be seen that Schedule A is completed in the sense that all of the chartered banks and the Continental Bank are shown on Schedule A, whereas Schedule B is blank. Obviously, it is intended ultimately to list there the new entrants to banking in accordance with the scheme of the bill.

The ability to understand the definition of the difference between the Schedule A bank and the Schedule B bank is some what buried in the act, but if you go right to the beginning, to section 3 which is on page 12, you will see that sections 3, 4 and 5 provide that the intended statute applies to Schedules A and B banks and does not apply to any other banks; they establish that Schedule A and Schedule B banks shall be bodies corporate. Then section 5 reads:

Subject to this Act, the name of a bank in the form or forms described in subsection 15(1), the place in Canada where the head office is situated, the authorized capital,—

et cetera, and the down at the bottom:

shall be as specified in Schedule A in the case of a bank that is not subject to paragraph 173(2) (e), in this Act referred to as a Schedule A bank, and in Schedule B in the case of a bank that is subject to paragraph 173(2)(e),...

So 173(2)(e) is the important section in deciding the difference between a Schedule A bank and a Schedule B bank. It is at page 154, and it provides that:

(2) Except as authorized by or under this Act, a bank shall not, directly or indirectly,

(e) have average outstanding total assets exceeding twenty times its authorized capital if more than ten per cent of such of the issued shares of the bank as have voting rights exercisable in all circumstances attached thereto are held by any one resident or non-resident

[Traduction]

dans votre rapport portant sur ce document; nous passons donc à la rubrique «accès au statut de banque» qui se trouve dans la table des matières, à la page 5. Je reviendrai à cette table des matières mais j'aimerais d'abord fournir certaines explications.

Comme John Lewis et moi en avons convenu, nous tentons par tous les moyens de devancer les membres du Comité dans l'étude de ce projet de loi. Pour l'instant, du moins, nous vous devançons et nous espérons pouvoir continuer de le faire. Cette question est assez complexe, car le projet de loi comporte des dispositions importantes que l'on ne remarque pas à première vue. Je peux vous faire lecture de certains articles, mais je tenterai de m'abstenir de citer le projet de loi.

Tout d'abord, le projet de loi prévoit la création de deux catégories de banques, celles qui sont visées par l'annexe A et celles qui le sont par l'annexe B. Si vous consultez ces annexes aux pages 285 et 286 du projet de loi, vous constaterez que l'annexe A est complet par le fait que toutes les banques à charge et la Banque Continentale s'y trouvent, alors que l'annexe B n'en comprend aucune. Évidemment, cela est intentionnel car, comme le propose le projet de loi, on y inscrira éventuellement les établissements qui auront accès au statut de banque.

Il est assez difficile de trouver dans le projet de loi la différence qui existe entre les banques de l'annexe A et celles de l'annexe B, mais si vous vous reportez au début du document à la page 12, vous constaterez que les articles 3, 4 et 5 prévoient que le projet de loi vise les banques mentionnées aux annexes A et B, aucune autre; ils stipulent que ces banques sont des personnes morales. On trouve à l'article 5 ce qui suit:

Sur réserve de la présente loi, la dénomination sociale d'une banque, dans la forme ou les formes visées au paragraphe 15(1), le lieu, au Canada, de son siège social, le montant de son capital social autorisé...

et ainsi de suite; puis, à la fin de l'article...

doivent être ceux prévus à l'annexe A, dans le cas d'une banque (ci-après appelée une «banque de l'annexe A») à laquelle l'alinéa 173(2)e n'est pas applicable ou à l'annexe B dans le cas d'une banque (ci-après appelée une «banque de l'annexe B») à laquelle l'alinéa 173(2)e est applicable.

Il faut donc se reporter à l'alinéa 173(2)e pour trouver la différence qui existe entre une banque de l'annexe A et une de l'annexe B. Cet alinéa se trouve à la page 154 et prévoit ce qui suit:

(2) Sauf dans les conditions prévues par la présente loi ou ses textes d'application, une banque ne peut, directement ou indirectement:

e) avoir en circulation un actif dont le montant global est en moyenne supérieur à vingt fois son capital social autorisé si plus de dix pour cent des actions émises ayant en tout état de cause le droit de vote sont détenues par un actionnaire résident ou non-résident et ses associés, au sens de l'article 113;

[Text]

shareholder and his associates as described in section 113;

Now, that section coupled with one further section that I will come to in a minute, establishes, in effect, that a Schedule A bank is a widely held bank and a Schedule B bank is a closely held bank. The implication is that the ownership of more than 10 per cent of the issued shares is evidence of a close holding of the bank by an individual or individuals, and the intention is that that bank will be a Schedule B bank, which would obviously catch typical new entrants in the form of foreign bank subsidiaries and the conversions of other financial institutions to banks in accordance with the scheme of the bill.

In practical terms, Schedule A banks are the traditional chartered banks which are widely held and Schedule B banks are intended to cover the new entrants which logically would be closely held. If a new entrant was, in fact, widely held by public subscriptions, then it would become a Schedule A bank. But in practical terms the concept is that most of the new entrants would fall into Schedule B.

It is important, when looking at other sections of the bill, to see that what the bill is really saying is that 10 per cent is the dividing line for effective control in banking terms; so that if you have a shareholder who has 10 per cent or more you are talking about a closely held bank. That becomes germane when you look at some of the other provisions that contemplate institutions holding a 25 per cent interest in banks that are in fact Schedule A banks. That is the difference between Schedule A and Schedule B banks.

The only other section that is germane is section 116, which makes provision for authorized capital. It defines the authorized capital of the two types of banks:

116. (1) The authorized capital of a Schedule A bank shall not be less than two million dollars and the authorized capital of a Schedule B bank shall not be less than five million dollars.

There are provisions that require that the authorized capital in the case of those two banks shall be to the extent of 50 per cent fully paid. There is a requirement of minimum authorized capital for new entrants in the form of Schedule B banks, and one-half of the authorized capital must be fully paid.

Senator Cook: That is for B only.

Mr. Scott: That is for B only. For A it is \$2 million authorized capital, which in practical terms calls for a reduced amount of paid-up capital. With respect to both, 50 per cent has to be paid up, but since the minimum authorized capital in Schedule A is lower than in Schedule B, the quantum of paid-up capital is reduced. I was asking Mr. Lewis this morning what his views were on why that provision would apply, and why, in effect, a new entrant has a broader capacity for authorized capital. In fact, there is a requirement that the

[Traduction]

Ainsi, cet article, joint à un autre que je citerai dans quelques minutes, prévoit en fait que l'annexe A regroupe les banques ouvertes et l'annexe B, les banques fermées. On en déduit ainsi que le fait que quelqu'un détienne plus de 10% des actions émises détermine qu'une banque est fermée et l'on veut grouper ces banques dans l'annexe B; ce groupe comprendrait évidemment les filiales de banques étrangères et d'autres établissements financiers qui auraient accès au statut de banque, conformément aux dispositions du projet de loi.

Ainsi, en pratique, l'annexe A regroupe les banques à charte traditionnelles ouvertes et l'annexe B, les établissements qui auraient accès au statut de banque et qui seraient fermés. Un établissement ayant accès au statut de banque qui serait ouvert par voie de souscriptions publiques figurerait ainsi à l'annexe A. Toutefois, en pratique, je crois qu'on prévoit que la plupart des établissements qui auront accès à ce statut seront inscrits à l'annexe B.

Lorsqu'on étudie d'autres articles du projet de loi, je crois qu'il est important de constater qu'il stipule vraiment que ces 10% constituent la limite qui détermine s'il y a contrôle de la banque; ainsi, si un actionnaire détient 10% ou plus des actions d'une banque, cette dernière est fermée. Cette particularité prend de l'importance lorsqu'on étudie les autres dispositions qui visent des établissements détenant 25% des intérêts de banques qui se retrouvent en fait à l'annexe A. Voilà donc la différence entre les banques de l'annexe A et celles de l'annexe B.

L'article 116 qui comporte des dispositions concernant le capital social autorisé et le seul autre article se rapportant à cette question. Il définit le capital social autorisé des deux catégories de banque:

116. (1) Le capital social autorisé d'une banque de l'annexe A ne peut être inférieur à deux millions de dollars, celui d'une banque de l'annexe B à cinq millions de dollars.

Certaines dispositions prévoient que la moitié du capital social autorisé de ces deux catégories de banques doit être versé. On fixe donc certaines exigences relatives au capital social autorisé minimum des établissements ayant accès au statut de banque de l'annexe B et, selon ces exigences, la moitié du capital doit être versée.

Le sénateur Cook: Cela ne s'applique qu'aux banques de l'annexe B.

M. Scott: C'est exact. Pour les banques de l'annexe A, le capital social autorisé est de \$2 millions ce qui, en pratique, exige un montant moindre de capital versé. Les 50 p. 100 doivent être payés pour les deux mais, étant donné que le capital social autorisé minimum de l'annexe A est inférieur à celui de l'annexe B, le quantum du capital versé se trouve être diminué. Je demandais ce matin à M. Lewis quelle était son opinion sur l'application de cette disposition et, en effet, une nouvelle entreprise a droit à un capital social autorisé plus

[Text]

authorized capital be higher than for the Schedule A bank. We have not completed our study of the rationale for that, but presumably one of the reasons is that it would result in a requirement for more fully paid dollars than otherwise.

Senator Cook: They are not very realistic figures in this day and age, though, are they?

Mr. Scott: No, I don't think so. Those are the two classes of banks, Schedule A and Schedule B. Then the entry into banking is set out in sections 7 and 8, which are at pages 13 and 14.

Section 7 contemplates, as was expected from the white paper, that banks may be incorporated by letters patent, if the bill becomes law. Section 7 talks about letters patent in the form of Schedule D, which is in the act, which is, as I read it, basically a Canada Business Corporations Act form. The only thing interesting about it is that it contemplates a wide variety of classes of shares for banks, which is part of the scheme of the bill as well. The application for letters patent is made to the Minister of Finance, and the Minister of Finance, subject to the approval of the Governor in Council, authorizes the issuance of the letters patent.

Senator Cook: Are there any guidelines for the minister at all?

Mr. Scott: Yes. The guidelines are set out in section 8, Senator Cook, and essentially they are related to a foreign bank subsidiary—that is, a new Canadian bank controlled by a foreign bank. In subsection (d) it says:

(d) where the bank thereby incorporated would be a foreign bank subsidiary, unless the Minister is satisfied that it has the potential to make a contribution to competitive banking in Canada and that treatment as favourable for banks to which this Act applies exists or will be arranged in the jurisdiction or jurisdictions in which the foreign bank or foreign banks applying for letters patent or on whose behalf the application for letters patent has been made principally carry on the business of banking.

That is reciprocity plus some anticipated benefit to the competitive banking atmosphere in Canada. Unless I am missing something, and I may well be missing something, that applies only to foreign bank applicants.

The significance here, in terms of your report, is that you will recall it was felt—this is my recollection of your reasoning—that the traditional approach to incorporation of banks by special act involved the scrutiny by at least this committee. It was felt that that concept should not be abandoned completely. Thus, as appears from the Summary of Banking Legislation, on page 5, in the right-hand column, there is an extract from your report which indicates that it was the intention of senators that there be some body established which would vet applications for incorporation of new banks, and that recommendations would be made pro or con by that body to the minister in anticipation of letters patent being issued. That concept has not been incorporated in the bill.

[Traduction]

important. En fait, une condition stipule que le capital social autorisé est plus élevé que pour une banque de l'annexe A. A ceci nous n'avons pas encore trouvé les raisons mais il semble que l'une d'elles serait que cela exigerait dans ce cas un nombre plus important de dollars libérés qu'autrement.

Le sénateur Cook: A notre époque, les chiffres ne sont pas très réalistes, n'est-ce pas?

M. Scott: Non, je ne crois pas. Il y a donc ces deux catégories de banques, celles de l'annexe A et celles de l'annexe B. L'accès au statut de banque est énoncé aux articles 7 et 8 qui se trouvent aux pages 13 et 14.

L'article 7 envisage, comme le prévoyait le Livre blanc, que les banques peuvent être constituées par lettres patentes si le bill prend force de loi. L'article 7 parle des lettres patentes conformes au modèle figurant à l'annexe D, qui se trouve dans la loi et qui est fondamentalement, d'après ce que je lis, sous forme de Loi sur les corporations commerciales canadiennes. Bien entendu, la seule chose intéressante est qu'il est envisagé une gamme étendue de catégories d'actions pour les banques, ce qui fait également partie du projet dans le bill. Les demandes de lettres patentes sont faites au ministre des Finances et ce dernier, sous réserve de l'approbation du gouverneur en conseil, autorise leur délivrance.

Le sénateur Cook: Existe-t-il des directives pour le ministre?

M. Scott: Oui. Les directives sont énoncées à l'article 8 et se rapportent essentiellement à une filiale d'une banque étrangère, c'est-à-dire une nouvelle banque canadienne contrôlée par une banque étrangère. L'alinéa d) stipule:

visant à la création d'une institution qui serait une filiale d'une banque étrangère, à moins que le Ministre n'estime que la banque ainsi créée est susceptible de stimuler la concurrence au Canada et que le ou les pays ou la ou les banques étrangères qui demandent les lettres patentes ou au nom desquelles la demande de lettres patentes a été présentée accordent ou accorderont un régime de réciprocité aux banques régies par la présente loi.

Il s'agit là de réciprocité, ainsi qu'une certaine stimulation de la concurrence bancaire au Canada. A moins que quelque chose m'échappe, ce qui est très possible, cela s'applique uniquement aux postulants qui sont des banques étrangères.

D'après votre rapport, ce qui est important ici, c'est que vous vous souviendrez qu'on était d'avis—j'ai votre raisonnement en mémoire—que l'approche traditionnelle en matière de constitution de banque par loi spéciale impliquait un examen approfondi effectué par le présent comité au moins. On était d'avis que le concept ne devait pas être complètement abandonné. Donc, comme indiqué dans le résumé de la législation bancaire à la page 5, dans la colonne de droite, un extrait de votre rapport indique que les sénateurs désiraient qu'un organisme soit chargé d'examiner les demandes de constitution des nouvelles banques et de formuler des recommandations, pour ou contre, au ministre en prévision des lettres patentes devant être délivrées. Ce concept n'a pas été incorporé au bill.

[Text]

The Chairman: You understand that the reason for that was that there was full notice, where you had to do the incorporation by special act. Also there was not only public knowledge, public consideration, but it required committee approval. One of the committees was the committee of the Senate. Ordinarily when one applies for letters patent, unless one is a persistent reader of the *Canada Gazette*—and I am sure there are more interesting books and papers that one could find to read than the *Canada Gazette*—one may very well not know that the letters patent have been issued until the whole thing is completed.

We felt there should be notice in such a form and the opportunity to challenge or to acquire more information before a charter by way of letters patent is actually granted. That was the reason for our recommendation.

Senator Flynn: Did you have in mind that it would be a committee of the Senate or a joint committee of the House of Commons and the Senate? It is not mentioned. You mean a committee or other tribunal?

The Chairman: What we say is:

The choice of an appropriate vehicle for public assessment of applications for the incorporation of new banks will be to some extent dictated by the fact that, initially at least, a significant number of applications can be expected. On the other hand, this volume is likely to diminish to more manageable proportions with the passage of time. These circumstances may militate in favour of some form of ad hoc committee with representation from both the government and the banking community as an alternative to the establishment of an administrative tribunal of the conventional variety. The important point is that a move to the incorporation of banks by letters patent should not be effected without establishing a continuation, in some appropriate form, of the present process of public hearings.

We did not crystalize it in specific terms, because this is something which, at this time when we are considering the bill, we may have to carry further if we still accept the principle which actuated us when we made this recommendation in our report.

Senator Flynn: Mr. Chairman, did you have in mind to give this responsibility just to a committee and not to Parliament as a whole?

The Chairman: Well, when the Governor in Council approves the proposed granting of letters patent, generally neither house enters into the picture.

Senator Flynn: That is my point.

The Chairman: That seems to be part of the character of the granting of letters patent that is carried out under a statute, the Canada Business Corporations Act, without the specific submission to and concurrence of Parliament. If it were practicable to name a committee of Parliament or to provide that the appropriate committee of both houses of Parliament shall be the vehicle for considering and reporting to the minister and

[Traduction]

Le président: Vous comprendrez que la raison est due au fait qu'il devait y avoir préavis lorsque vous deviez faire la constitution en société par loi spéciale. En outre, il n'y avait pas seulement l'information du public, l'examen par le public, mais il fallait également l'approbation du comité. L'un des comités était le comité du Sénat. D'ordinaire, lorsqu'on demande des lettres patentes, à moins qu'on ne soit un lecteur assidu de la *Gazette du Canada*—et je suis certain que l'on peut trouver des livres et des journaux plus intéressants à lire que la *Gazette du Canada*—on peut très bien ne pas savoir que les lettres patentes ont été délivrées avant que toute l'opération soit terminée.

Nous sommes d'avis qu'il doit y avoir un préavis et la possibilité de contester ou de demander des renseignements complémentaires avant qu'une charte au moyen de lettres patentes soit en fait accordée. C'était là la raison de notre recommandation.

Le sénateur Flynn: Songiez-vous que l'organisme serait un comité de Sénat ou un comité mixte de la Chambre des communes et du Sénat? Il n'en est pas fait mention. Vous voulez dire un comité ou un autre tribunal?

Le président: Nous avons dit ce qui suit:

Le choix d'un mécanisme approprié pour l'évaluation publique des demandes de constitution des nouvelles banques sera dicté, dans une certaine mesure, par le fait qu'au début, au moins, on peut s'attendre à recevoir un nombre important de demandes. Par contre, le volume des demandes devrait diminuer et atteindre un niveau raisonnable avec le temps. Ces circonstances peuvent rendre la solution d'un comité spécial composé de membres du gouvernement et des banques préférable à la création d'un tribunal administratif ordinaire. Il importe surtout que l'institution du processus de constitution des banques par lettres patentes s'accompagne comme c'est le cas actuellement, d'une certaine évaluation publique.

Nous ne sommes pas attachés à des termes précis car, au moment de l'étude du bill il est possible que nous devions aller plus loin si nous admettons toujours le principe qui nous a guidés lorsque nous avons introduit cette recommandation dans notre rapport.

Le sénateur Flynn: Monsieur le président, songiez-vous à confier cette responsabilité à un seul comité et non au Parlement dans son ensemble?

Le président: En général, lorsque le gouverneur en conseil approuve la délivrance de lettres patentes, ni l'une ni l'autre des Chambres n'a de rôle à jouer.

Le sénateur Flynn: C'est ce que je voulais faire ressortir.

Le président: Cela semble faire partie de la délivrance de lettres patentes en vertu de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, sans avoir à en présenter la demande au Parlement et à obtenir son approbation. Comme solution il conviendrait peut-être de nommer un comité du Parlement ou encore de prévoir que le comité concerné des deux chambres du Parlement soit l'instance compétente chargée d'étudier la

[Text]

to the Governor in Council before letters patent are actually issued, that might be one method. I am not claiming pride of authorship—

Senator Flynn: If you want to go to the extreme, you could suggest the possibility of a negative resolution. The Governor in Council would give notice to Parliament that he intends to issue letters patent, and if Parliament says “No” in a certain manner, that would be the end of it. That may be extreme, I agree, but the other method does not appear to me to be applicable. Anyway, I cannot see legislation giving the committee of the Senate that responsibility, especially under the circumstances.

The Chairman: I was suggesting committees of both houses. On your point as to its being cumbersome or confusing, that applies to a good deal of the legislation that is presently coming before us. It almost appears to be a virtue, to make it cumbersome.

Senator Flynn: I agree that it is cumbersome in many instances.

Senator Laird: Mr. Chairman, we might as well go back to the old system, if we adopt what you have suggested. There is no advantage of letters patent incorporation.

The Chairman: No practical advantage; but I think it is necessary that there should not be a procedure under which you can free-wheel.

Senator Laird: Yes.

Senator Flynn: Of course, you could have, as you said before, Mr. Chairman, the application reviewed by a kind of committee outside of Parliament before the Governor in Council would issue letters patent.

The Chairman: Yes. You mean a committee from—

Senator Flynn: You mentioned the banking community a moment ago—or the Bank of Canada, for instance. You would have the opinion of the Board of the Bank of Canada before the issuance of letters patent.

The Chairman: Yes. You will recall that when the Senate committee is considering an application for a bank charter, one of the witnesses, inevitably, is the Inspector General of Banks; and I would expect that in connection with whatever vehicle we might settle on the Inspector General would be one of the persons who should indicate his approval.

Senator Flynn: Yes. In other words, what we are worried about here is that it gives too much discretion to the government—

The Chairman: Yes.

Senator Flynn: ... to change the practical policy regarding the issuance of letters patent.

The Chairman: That is right.

Senator Flynn: And you would like to have a few checks here and there.

[Traduction]

demande et de faire ensuite rapport au Ministre et au gouverneur en conseil avant la délivrance de ces lettres patentes. Je ne réclame pas ici les droits d'auteur pour la suggestion.

Le sénateur Flynn: Si vous voulez pousser la chose à l'extrême, vous pourriez toujours proposer la possibilité d'une solution négative du problème. Le gouverneur en conseil pourrait donner avis au Parlement qu'il se propose de délivrer des lettres patentes, et si le Parlement refuse, d'une certaine manière, ce refus viendrait annuler la demande. Cette solution vous paraîtra peut-être une solution extrémiste, j'en conviens, mais l'autre méthode ne me semble pas applicable. De toute façon, je ne peux concevoir une loi conférant cette responsabilité au comité du Sénat, surtout dans les circonstances actuelles.

Le président: Je parlais des comités des deux chambres. Quant à la question que vous soulevez, selon laquelle cette méthode pourrait être gênante ou source de confusion, cela s'applique aussi en grande partie à la loi que nous étudions actuellement. Il semble presque sûr que l'on veuille faire de cet aspect gênant de la loi une caractéristique inhérente.

Le sénateur Flynn: Je suis d'accord qu'elle est gênante à bien des égards.

Le sénateur Laird: Monsieur le président, autant en revenir à l'ancien système si nous adoptons ce que vous avez proposé. Je ne vois aucun avantage à la délivrance de lettres patentes.

Le président: Aucun avantage pratique, mais je pense qu'il est nécessaire de rejeter une procédure qui instituerait le libre arbitre.

Le sénateur Laird: C'est exact.

Le sénateur Flynn: Bien sûr, comme vous l'avez dit, monsieur le président, la demande pourrait être étudiée par une sorte de comité para-parlementaire avant que le gouverneur en conseil ne délivre les lettres patentes.

Le président: Oui. Vous voulez parler d'un comité de ...

Le sénateur Flynn: Vous avez parlé de la communauté bancaire il y a un moment—de la Banque du Canada, par exemple. On pourrait obtenir l'opinion du Conseil d'administration de la Banque du Canada avant la délivrance de ces lettres patentes.

Le président: C'est exact. Bien sûr, vous vous souviendrez que lorsque le comité du Sénat étudie une demande de charte bancaire, l'un des témoins est inévitablement l'inspecteur général des banques; et je crois bien que quelle que soit la méthode que nous adoptions, l'inspecteur général sera l'une des personnes qui devra donner son approbation.

Le sénateur Flynn: Oui. En d'autres termes, ce qui nous préoccupe, c'est que la loi donne trop libre jeu au gouvernement ...

Le président: Oui.

Le sénateur Flynn: ... qui se permettra de changer la pratique concernant la délivrance des lettres patentes.

Le président: C'est exact.

Le sénateur Flynn: Et vous aimeriez que l'on fasse des vérifications de temps en temps.

[Text]

The Chairman: Yes.

Senator Laird: The Bank of Canada suggestion by Senator Flynn is a sensible one, do you not think, Mr. Chairman?

The Chairman: Yes, except that with regard to the authority of the Bank of Canada on policy decisions, I would think it could be said that it is government policy that they attempt to interpret.

Senator Laird: I have heard that mentioned.

The Chairman: At an earlier period, when there was a discussion of the question of the continuance of the job of a certain President of the Bank of Canada, the manifestation of government policy and intention was quite an issue. I do not think there was any doubt then that government policy is reflected to and through the Bank of Canada.

Senator Flynn: I do not think that situation will ever occur again.

The Chairman: I am sure that my honourable friend is not prepared to underwrite that.

Senator Flynn: No, but I have rather sad memories of the occasion.

The Chairman: I was chairman.

Senator Flynn: I know. I do not dispute that.

Mr. Scott: I was going to say, Mr. Chairman, that I suppose it is a question of how far you can push the letters patent concept where you are dealing with a very specialized form of incorporation, because the bureaucratic issuance of letters patent in the ordinary case does not involve a consideration such as that contained in Part II section 8(d), where it says:

(d) where the bank thereby incorporated would be a foreign bank subsidiary, unless the Minister is satisfied that it has the potential to make a contribution to competitive banking in Canada . . .

My recollection of your reasoning before was that that was inevitably going to be a consideration in the incorporation of new banks.

Senator Cook: As foreign banks, you mean?

Mr. Scott: Yes. Foreign banks. That is the kind of question that presumably would be best answered with some public input by the banking community, or the public at large, and there is certainly no practical forum for it under the present bill, because section 7(2) says:

... the Minister may, at his sole discretion, ... issue letters patent ...

[Traduction]

Le président: Exact.

Le sénateur Laird: La suggestion de monsieur le sénateur Flynn concernant la Banque du Canada est très sensée, ne croyez-vous pas, monsieur le président?

Le président: Oui, sauf qu'en ce qui concerne le pouvoir de décision de la Banque du Canada relativement aux politiques, l'on pourrait préciser qu'il s'agit de la politique gouvernementale que l'on essaie d'interpréter.

Le sénateur Laird: J'en ai entendu parler.

Le président: Eh bien, il y a quelque temps, lorsque le maintien en poste d'un certain président de la Banque du Canada, fit l'objet d'un débat, la politique gouvernementale et ses objectifs furent fort contestés. A mon avis, il ne faisait alors aucun doute que la politique gouvernementale était axée sur la Banque du Canada par l'intermédiaire de laquelle elle était mise en œuvre.

Le sénateur Flynn: Je ne crois pas que cette situation se reproduise.

Le président: Je suis certain que mon honorable collègue n'es pas prêt à y souscrire.

Le sénateur Flynn: Non, mais j'ai plutôt de mauvais souvenirs de cette discussion.

Le président: C'était moi le président.

Le sénateur Flynn: Je sais, ce n'est pas ce que je mets en doute.

M. Scott: J'allais dire, monsieur le président, que je suppose que l'on veut savoir ici jusqu'où doit aller le concept des lettres patentes lorsqu'on traite d'une forme très spécialisée de constitution, parce que la délivrance de lettres patentes par les bureaucrates dans les cas ordinaires ne doit pas tenir compte de ce que l'on dit à la Partie II, paragraphe 8 (d), libellé comme suit:

visant à la création d'une institution qui serait une filiale d'une banque étrangère, à moins que le Ministre n'estime que la banque ainsi créée est susceptible de stimuler la concurrence au Canada et que les pays ou la ou les banques étrangères qui demandent les lettres patentes ou au nom desquelles la demande de lettres patentes a été présentée accordent ou accorderont un régime de réciprocité aux banques régies par la présente loi.

Si je me souviens bien, vous souteniez que l'on devrait tenir inévitablement compte de ce paragraphe lors de la constitution de nouvelles banques.

Le sénateur Cook: Des banques étrangères, vous voulez dire?

M. Scott: Oui. Il s'agit bien de banques étrangères. C'est là le genre de question qui, supposément, seraient le mieux résolues grâce à une participation publique de la communauté bancaire, ou encore du public en général, et le projet de loi actuel ne prévoit sûrement aucune forme de participation pratique, parce que le paragraphe (2) stipule ce qui suit:

Le Ministre peut, à sa discrétion et avec l'autorisation préalable du gouverneur en conseil, délivrer aux personnes qui lui en ont soumis la demande des lettres patentes,

[Text]

This is almost a contradiction of any meaningful input. As the Chairman has indicated, the only public notice is the usual *Canada Gazette* notice, although that is increased, I think, to four times in four successive weeks. Whether that would catch the eye of the public remains to be seen.

Senator Laird: It is not likely.

Senator Flynn: For a domestic bank it would be only the discretion of the minister, then.

The Chairman: It looks that way.

Senator Flynn: There is no guideline at all.

Mr. Scott: Not that I can find. I have made a note of your earlier question, and I will double check that.

Senator Cook: It says:

... the Minister may, at his sole discretion, with approval of Governor in Council ...

It is not *pro forma*. I mean, there is an element of discretion.

Senator Flynn: What we are worrying about is the entire discretion given to the government to issue letters patent without any guidelines as far as domestic banks are concerned. With regard to foreign banks there are some guidelines, but they afford a lot of discretion, just the same, to the minister. What we are trying to find is a way of at least having some kind of review of the decision of the Governor in Council either before it is made or after.

Senator Cook: As I just pointed out, it says: "... may ... with the approval of Governor in Council ... " On what grounds would the Governor in Council not approve, under this proposed law, if everything is carried out, and the capital is there, and so on? On what grounds would he say, "I am not going to approve"? There are no guidelines, as you say.

The Chairman: It is in the discretion on the Governor in Council.

Senator Cook: that is true, but discretions are supposed to be exercised judicially. Suppose everything is in order under the act—the capital is subscribed, and so on—how is the discretion to be exercised?

The Chairman: It appears to me, at least, that there should be guidelines.

Senator Flynn: Some guidelines and some checks.

Senator Laird: Would that be enough without any kind of tribunal?

The Chairman: I do not think so. How are you going to give consideration to and determine whether the proposal for incorporation meets the guidelines?

Senator Laird: Somebody has to make a decision.

[Traduction]

conformes au modèle figurant à l'annexe D et sous son sceau, constituant une banque.

Cela va pratiquement à l'encontre de toute participation valable. Comme l'a indiqué le président, le seul avis public, c'est celui de la *Gazette du Canada*, bien qu'il soit passé à quatre fois en quatre semaines consécutives, si mes souvenirs sont bons. Reste à savoir, si cela attirera l'œil du public.

Le sénateur Laird: C'est peu probable.

Le sénateur Flynn: Pour ce qui est des banques nationales, l'émission reste donc à la seule discrétion du ministre.

Le président: C'est ce qui ressort de la loi.

Le sénateur Flynn: Il n'y a pas de directives à ce sujet?

M. Scott: Pas d'après mes recherches en tout cas. J'ai pris note de votre première question, et ferai une double vérification.

Le sénateur Cook: La loi stipule:

... le Ministre peut, à sa discrétion et avec l'autorisation préalable du gouverneur en conseil ...

Ce n'est pas pour la forme. Je veux dire, il est question de discrétion.

Le sénateur Flynn: Ce qui nous inquiète, c'est l'entière discrétion accordée au gouvernement pour délivrer des lettres patentes sans aucune directive pour ce qui est des banques nationales. Par contre, pour les banques étrangères il en existe, mais elles accordent quand même beaucoup de latitude au ministre. Nous essayons de trouver un moyen au moins d'examiner la décision du gouverneur en conseil avant ou après qu'il l'ait prise.

Le sénateur Cook: Comme je l'ai souligné, la loi dit: "... peut ... avec l'autorisation préalable du gouverneur en conseil ... " En vertu de quels motifs, le gouverneur en conseil pourrait-il ne pas donner d'approbation, aux termes du projet de loi, si chaque élément est appliqué et si le capital est là etc.? En vertu de quels motifs pourrait-il dire: «Je ne veux pas donner d'approbation»? Comme vous le dites, il n'y a pas de directives à ce sujet.

Le président: Cela reste à la discrétion du gouverneur en conseil.

Le sénateur Cook: C'est vrai, mais la discrétion est censée être appliquée judicieusement. Supposons que toutes les conditions soient remplies conformément à la loi—le capital est souscrit, etc. Comment la discrétion doit-elle être exercée?

Le président: Il me semble qu'il devrait y avoir au moins des directives.

Le sénateur Flynn: Des directives et des vérifications.

Le sénateur Laird: Serait-ce suffisant sans aucun type de tribunal?

Le président: Je ne pense pas. Comment allez-vous étudier la proposition de constitution en corporation et déterminer si elle répond aux directives?

Le sénateur Laird: Quelqu'un va devoir prendre une décision.

[Text]

The Chairman: The minister would have an unlimited discretion, subject only to the approval of the Governor in Council.

Senator Cook: And that is with the absurd capital prescribed. I mean, in the present day and age, a couple of million dollars is an absurd amount.

Mr. Scott: It is actually five million.

The Chairman: Authorized.

Mr. Scott: So it is \$2.5 million paid up, for Schedule B banks which are closely held banks.

Senator Cook: We are talking now, are we not, about new domestic banks?

Mr. Scott: The same applies to both, if they are closely held, so that if you are talking about the conversion of another financial institution into a bank, even if it is domestic, it would still be a Schedule B bank, because it would be closely held.

Senator Cook: I am thinking about banks that would be formed *ab initio*, in circumstances in which somebody wanted to form a domestic bank.

Mr. Scott: It would depend on whether it was going to be closely held, in the sense of 10 per cent of the shareholdings being held by one person, or whether it was going to be a broad issuance, in which case it would be a Schedule A bank.

Senator Flynn: What would be the practical difference between a closely held bank and one which is not?

Mr. Scott: Well, that is a matter of reading this more often than I have as yet.

Senator Flynn: I mean, you are getting away from the present rule that nobody can have more than 10 per cent of the stock. That limitation of 10 per cent is in the present act. They are now doing away with this with regard to schedule B banks, are they? Is that so?

Mr. Scott: Yes, because the assumption is that in a Schedule B bank, or at least a foreign bank or a domestic bank that is a conversion from some other financial institution, the control of that institution would be more than 10 per cent. Certainly in the case of a foreign bank it could be assumed it would be.

Senator Flynn: Once they are incorporated, would they have the same powers?

Mr. Scott: That is another subject that we are going to deal with this afternoon, namely, the powers of foreign banks.

Senator Flynn: We are prepared to wait.

Mr. Scott: We need our 15 minutes' advance notice.

Senator Molson: There is a limit on the amount—on the proportion—that anyone can hold in this act, too, is there not? You cannot own 50 per cent of a new bank, for example.

Mr. Scott: But in the case of a foreign bank subsidiary the parent will own, for practical purposes, more than 50 per cent

[Traduction]

Le président: Le ministre aura une discrétion illimitée sous l'unique réserve de l'autorisation préalable du gouverneur en conseil.

Le sénateur Cook: Avec une somme absurde affectée à cet usage. J'entends par là, qu'à l'époque actuelle, deux ou trois millions de dollars est une somme ridicule.

M. Scott: Il s'agit en fait de cinq millions.

Le président: Qui sont les crédits autorisés.

M. Scott: Donc \$2.5 millions ont été versés pour les banques de l'annexe B, c'est-à-dire les banques fermées.

Le sénateur Cook: Vous parlez n'est-ce pas des nouvelles banques nationales?

M. Scott: Le principe s'applique aux deux types si elles sont fermées, de sorte que si l'on parle de la conversion d'une institution financière en banque, même si elle est nationale elle rentrera quand même dans la catégorie des banques de l'annexe B, parce qu'elle est fermée.

Le sénateur Cook: Je songe aux banques qui sont destinées au départ à être des banques nationales en vertu des circonstances.

M. Scott: Cela dépend du fait de savoir si elles étaient destinées à être fermées, c'est-à-dire qu'au moins 10 p. 100 des actions sont détenues par une seule personne ou si elles allaient être non-fermées, auquel cas elles rentreraient dans la catégorie des banques de l'annexe A.

Le sénateur Flynn: Quelle différence pratique faites-vous entre une banque fermée et une qui ne l'est pas?

M. Scott: Eh bien pour vous répondre, il faudrait que je lise le volume plus souvent que je ne l'ai fait jusqu'à présent.

Le sénateur Flynn: Ce que je veux dire, c'est que vous vous écarterez du règlement actuel qui stipule que personne ne peut avoir plus de 10 p. 100 des actions. Cette limite figure dans la loi actuelle. Les législateurs ont fait sauter cette limite pour les banques de l'annexe B, n'est-ce pas?

M. Scott: Oui parce qu'on présume que pour les banques de l'annexe B—ou au moins une banque étrangère ou une banque nationale qui était à l'origine une autre institution financière—le contrôle correspondra à plus de 10 p. 100, hypothèse qui vaut certainement pour les banques étrangères.

Le sénateur Flynn: Une fois constituées en corporation, les banques auront-elles les mêmes pouvoirs?

M. Scott: C'est une autre question que nous allons aborder cet après-midi, à savoir les pouvoirs des banques étrangères.

Le sénateur Flynn: Nous sommes prêts à attendre.

M. Scott: Nous avons besoin de nos 15 minutes de préavis.

Le sénateur Molson: Il existe un plafond pour le montant—pour le pourcentage—que toute personne peut détenir en vertu de la présente loi, n'est-ce pas? Par exemple, vous ne pouvez détenir 50 p. 100 des actions d'une nouvelle banque.

M. Scott: Mais dans le cas d'une filiale de banque étrangère, à toutes fins utiles, la société mère détiendra plus de la

[Text]

of the issued shares. That is why they are dividing it into the two categories.

Senator Molson: But where are they spelling out the difference?

Mr. Scott: That is what I attempted to show earlier. If you will look at section 173(2), you will find the following:

(2) Except as authorized by or under this Act, a bank shall not, directly or indirectly, . . .

And then, going to paragraph (e):

(e) have average outstanding total assets exceeding twenty times its authorized capital if more than ten per cent of such of the issued shares of the bank as have voting rights exercisable in all circumstances attached thereto are held by any one resident or non-resident shareholder and his associates as described in section 113;

That implicitly contemplates that there will be situations where such a bank has shareholdings that are held in excess of 10 per cent by one person.

Senator Flynn: It is tied to reciprocity, also. Let us say the Bank of Montreal wanted to have a foreign bank. It would control that foreign bank, but they would have to get the authorization to create the foreign bank. Another foreign bank would do the same thing here. It is tied to the question of reciprocity, I suppose.

Mr. Scott: And I suppose we should not overlook the fact that section 173, just as I have read it there, is a limitation on the assets that the institution can hold, which is in keeping with the white paper concept.

Senator Flynn: Coming back to Schedule A and Schedule B banks, do you have the same thing under the Quebec Savings Banks Act?

Mr. Scott: I confess ignorance of that one.

The Chairman: We will check that.

Senator Flynn: I doubt it is the same. At this point, Mr. Chairman, I am wondering if the committee should not try to find out from the Montreal and District Savings Bank why they want to continue under the old act.

The Chairman: Senator, I think you will have the opportunity soon to find that out. The Montreal and District Savings Bank has been in touch with us. They are working on a brief. They have indicated that they expect their brief will be ready by June 21, and what we have suggested is that, if it is ready on June 21, we hear from them on June 21 or 22, so you will not have to wait very long for an answer. I think there are some very pertinent questions as to why they want to perpetuate this.

Senator Flynn: It seems to me we would have an act only for that bank.

The Chairman: You still have in the title "The Quebec Savings Banks Act", but there is only one bank. Mr. Lewis has

[Traduction]

moitié des actions émises. C'est pourquoi il y a ces deux catégories.

Le sénateur Molson: Mais où est énoncée la différence entre elles?

M. Scott: C'est ce que j'essayais de montrer précédemment. Si vous examinez le paragraphe 173(2), vous y verriez ce qui suit:

(2) Sauf dans les conditions prévues par la présente loi ou ses textes d'application, une banque ne peut, directement ou indirectement . . .

En ensuite à l'alinéa e)

e) avoir en circulation un actif dont le montant global est en moyenne supérieur à vingt fois son capital social autorisé si plus de dix pour cent des actions émises ayant en tout état de cause le droit de vote sont détenues par un actionnaire résident ou non-résident et ses associés, au sens de l'article 113;

Cela suppose implicitement qu'il y aura des situations où une telle banque aura des actions détenues par une personne, dans une proportion dépassant 10 p. 100.

Le sénateur Flynn: Cela entraîne aussi une réciprocité. Supposons que la banque de Montréal veuille avoir une banque étrangère. Elle la contrôlerait, mais pour la créer il lui faudrait obtenir une autorisation. Une autre banque étrangère ferait la même chose ici. J'imagine que cela tient à la question de réciprocité.

M. Scott: Et je suppose qu'il ne faudrait pas oublier le fait que, comme je viens de le lire, l'article 173 établit une limite à l'actif que la banque peut détenir, ce qui correspond au principe énoncé au Livre blanc.

Le sénateur Flynn: Pour en revenir aux banques des Annexes A et B, est-ce que la même chose se présente dans la Loi sur les banques d'épargne de Québec?

M. Scott: Je dois vous avouer que je n'en sais rien.

Le président: Nous vérifierons cela.

Le sénateur Flynn: J'en doute. A ce stade, monsieur le président, je me demandais si le Comité ne devrait pas essayer de savoir auprès de la Banque d'épargne de la cité et du district de Montréal pourquoi elle tient à poursuivre ses activités en vertu de l'ancienne loi.

Le président: Sénateur, je pense que vous aurez bientôt l'occasion de le savoir. Cette banque nous a contactés. Elle est en train d'établir un mémoire. Ses représentants nous ont dit qu'ils espèrent le terminer au plus tard le 21 juin, et nous leur avons dit que dans ce cas, nous aimerions qu'ils nous contactent le 21 ou le 22 juin; vous n'attendrez pas une réponse très longtemps. Je pense que cette banque tient à perpétuer cet état de fait pour des raisons très pertinentes.

Le sénateur Flynn: J'aurais cru que nous n'aurions qu'une seule loi pour cette banque.

Le président: Vous avez encore le titre «Banque d'épargne de Québec», mais il n'y a qu'une seule banque. M. Lewis m'a

[Text]

shown me an excerpt from the *Globe and Mail* of Wednesday, May 24, on this subject. The heading is, "City and District Chief is generally pleased with proposed changes in bank legislation." If he is generally pleased, you move on to the next question—are you so generally pleased that you are ready to fit in under this bank act rather than continue with your special general act?

Senator Roblin: I would like to come back to the question of granting of charters, because I think it is important.

The Chairman: It is.

Senator Roblin: The proposal is that we move from a very cumbersome system of grant by act of Parliament to a very simple system, as I have heard it outlined, which involves getting the charter in the normal way any other corporation does. Although I would agree with this, I would suggest that some sort of public inquiry is necessary and desirable before bank charters are granted. It seems to me the important point is that it be a public inquiry. It does not really matter who holds it. I would be loath to set up a special new board for this. Would it be practical to suggest that the Inspector General of Banks be authorized or instructed to have these public hearing before the charters are granted? This would be an opportunity to ventilate the matter. If there is any issue of public concern, the ministry would be alerted when the public is alerted. The minister can then exercise his discretion as he does in many other fields.

The Chairman: It seems to me what you might have to do in those circumstances is put something into this bill outlining the guidelines which should be pursued by the Inspector General of Banks in the exercise of such authority.

Senator Roblin: Quite so, then he holds a public inquiry to validate them.

Senator Cook: On that point, Mr. Chairman, under the present law, do you not have to get a certificate from the Minister of Finance before a new bank can start a business?

Mr. Scott: Yes. There are requirements in the bill for the actual mechanical entry, of getting into business, which is distinct from the act of incorporation or the letters patent.

Senator Cook: Could we have reference to those clauses? What do they say?

The Chairman: What was that question?

Senator Cook: I am dealing with the question that, notwithstanding incorporation, you have to get a certificate from the Minister of Finance before you can operate as a bank. I am wondering if these provisions under the new act were tightened up or loosened.

The Chairman: The purpose of the issuance of the certificate was to be satisfied that all the financial requirements have been provided in the way of subscription, et cetera.

[Traduction]

montré, à ce sujet, un extrait du *Globe and Mail* du mercredi 24 mai, dont voici l'intitulé: «Le directeur de la Banque de la cité et du district de Montréal est en général satisfait des changements proposés à la législation bancaire». S'il en est généralement satisfait, il faut passer à la question suivante, à savoir l'est-il au point de vouloir s'adapter à cette loi sur les banques plutôt que de continuer à utiliser la loi spéciale, de portée générale.

Le sénateur Roblin: Je voudrais revenir à la question des chartes à accorder, parce qu'elle me paraît importante.

Le président: En effet.

Le sénateur Roblin: La proposition c'est que nous abandonnions le système très compliqué selon lequel une charte est accordée par une loi du Parlement, pour adopter un système très simple, d'après la définition qu'on m'a donnée, qui suppose que la charte s'obtient de la manière qui s'applique normalement à toute autre corporation. Bien que je sois d'accord là-dessus, il me semble qu'il serait nécessaire et souhaitable de prévoir une enquête publique avant de pouvoir accorder une charte à une banque. La chose importante selon moi, c'est que cette enquête soit publique. Peu importe qui la dirige. Il serait ridicule de créer à cet égard une nouvelle commission spéciale. Pourrait-on suggérer de demander à l'inspecteur général des banques de tenir ces auditions publiques avant d'accorder les chartes, ou de l'y autoriser? Cela serait une occasion de rendre la chose publique, et si une question s'avère préoccupante, le ministre ainsi que les citoyens en sont alertés. Le ministre peut alors exercer à sa discrétion, comme il le fait dans bien d'autres domaines.

Le président: Il me semble que dans ces conditions, il faudrait indiquer quelque chose dans ce projet de loi, pour préciser les directives que l'inspecteur général devra suivre en exerçant ce pouvoir.

Le sénateur Roblin: En effet, puis il tiendra une audience publique pour les rendre valides.

Le sénateur Cook: A cet égard, monsieur le président, la loi actuelle ne stipule-t-elle pas qu'une nouvelle banque ne peut commencer ses activités avant d'obtenir un certificat du ministre des Finances?

M. Scott: Oui, et le projet de loi prévoit les différentes étapes à suivre pour amorcer des activités bancaires, qui sont distinctes de l'acte de constitution ou des lettres patentes.

Le sénateur Cook: Pouvons-nous consulter ces articles du bill? Que stipulent-ils?

Le président: Quelle était la question posée?

Le sénateur Cook: Je traite actuellement de la question voulant que, nonobstant la constitution en société, il faille obtenir un certificat du ministre des Finances avant de pouvoir commencer les opérations bancaires. Je me demande si, dans le cadre de la nouvelle loi, ces dispositions ont été renforcées ou assouplies.

Le président: La délivrance du certificat permettait de s'assurer que toutes les conditions financières avaient été remplies par voie de souscriptions et autres contributions.

[Text]

Mr. Scott: Senator Cook, the parts of the bill you are referring to start at Part III, page 22, called "Organization and Commencement of Business". Since there was no departure from the white paper in those, or from your recommendations in your report, we have not prepared a review of them. However, if you would look at page 5 of the Summary of Banking Legislation you will note, under the heading of "Present Law":

During organization period of new bank, temporary deposit of \$500,000 must be made with Minister.

The new act does not require a temporary deposit of \$500,000.

Senator Cook: I refer to section 28 on page 23:

(2) An approval of the Governor in Council for a bank to commence the business of banking shall be evidenced by an order in council notice of which shall be published in the *Canada Gazette*

(3) Subject to this Act, the Governor in Council may establish terms and conditions in respect of an approval for a Schedule B bank to commence the business of banking and may, on the advice of the Minister, . . .

and so on. In other words, I am following on Senator Roblin's question and wondering how final or how important the incorporation is by itself. It seems to me that section 28 might be the important section because mere incorporation, without the power to commence business, does not give you very much.

Senator Roblin: I would not like it to be thought that I am hung up on any particular technicality of doing this. My point is that a public hearing of some kind should be held before the final seal of approval is given, and it should not be left to such a vague set of conditions as those set out in this paragraph which says whatever the government thinks is right is, indeed, right.

The Chairman: Would you be prepared to consider, Senator Roblin—and this may be regarded as facetious—that we should stipulate, as to the operation of the Inspector General of Banks in this field which you have indicated, if it is regarded as a regulated industry then it should not be subject to the competition bill or bills of that nature? I would hate to think that in the study that the Inspector General of Banks would make on our suggestion, if this is incorporated in the bill, the Competition Advocate could move in and really assume the part of a party entitled to be heard, and he could take the matter to the Competition Board.

Senator Roblin: That is a very penetrating observation, Mr. Chairman.

The Chairman: We are full of that subject at the moment. By the way, Senator Flynn, on the question you asked about the Quebec Savings Bank, I notice in the Summary of the

[Traduction]

M. Scott: Sénateur Cook, les parties du projet de loi auxquelles vous vous référez commencent à la Partie III, à la page 22, intitulée «Organisation et début des opérations». Puisque dans ces dispositions, on ne s'est pas écarté des propositions du Livre blanc ou des recommandations de votre rapport, nous n'en avons pas prévu de récapitulation. Toutefois, si vous vous reportez à la page 15 du sommaire de la législation bancaire, vous remarquerez sous la rubrique «loi actuelle»:

La loi actuelle oblige une nouvelle banque à faire un dépôt temporaire de \$500,000 auprès du ministre des Finances pendant sa période d'organisation.

La nouvelle loi ne prescrit pas un dépôt temporaire de \$500,000.

Le sénateur Cook: Je veux parler du paragraphe 28(2), à la page 23:

(2) L'autorisation de commencer les opérations bancaires, accordée par le gouverneur en conseil, fait l'objet d'un décret en conseil publié dans la *Gazette du Canada*.

(3) Sous réserve de la présente loi, le gouverneur en conseil fixe les conditions auxquelles il accordera à une banque de l'annexe B l'autorisation de commencer ses opérations bancaires et, sur l'avis du Ministre, peut;

et ainsi de suite. Autrement dit, je continue dans le sens de la question posée par le sénateur Roblin et je me demande dans quelle mesure la constitution en société est décisive ou importante en elle-même. Il me semble que l'article 28 pourrait être l'article important, parce que la simple constitution en société, sans le pouvoir de commencer les opérations bancaires, ne permet pas de faire grand'chose.

Le sénateur Roblin: Je ne voudrais pas qu'on pense que je m'attache à la lettre de la loi dans ce cas-là; mon argument est qu'une audience publique devrait avoir lieu avant que l'autorisation finale soit accordée, et l'on ne devrait pas s'en remettre à un ensemble évasif de conditions comme celles qui sont énoncées dans le présent paragraphe, qui indique que ce que le gouvernement estime acceptable est en effet acceptable.

Le président: Seriez-vous disposé à envisager, sénateur Roblin, et cela peut être considéré comme une plaisanterie, que nous devrions stipuler que l'intervention de l'Inspecteur général des banques dans le domaine que vous avez indiqué, si l'on estime qu'il s'agit d'une industrie réglementée, ne devrait pas être assujettie au projet de loi sur la concurrence ou à des projets de loi de ce genre? Cela m'ennuierait fort de penser que dans l'étude que l'Inspecteur général des banques effectuerait à notre suggestion, si la présente disposition est insérée dans le bill, l'Administrateur de la concurrence pourrait intervenir et réellement assumer le rôle de la partie qui a le droit d'être entendue, outre qu'il pourrait saisir la Commission de la concurrence de la question.

Le sénateur Roblin: C'est une observation très pertinente, monsieur le président.

Le président: On en fait beaucoup actuellement. A propos, sénateur Flynn, en ce qui concerne la question que vous avez posée au sujet des banques d'épargne du Québec, je remarque

[Text]

Banking Legislation, at page 19, under the heading of "The Quebec Savings Bank Act" it says:

While the White Paper made no proposals with regard to the Quebec Savings Bank Act, it is usual to bring this legislation up to date when the Bank Act is revised.

Then, under the heading "Objectives", it says this:

The government has limited its proposed changes in the Quebec Savings Bank Act pending a review of the desirability of a new Savings Bank Act. At the same time the proposals respond to a number of recommendations received and incorporate some of the changes being proposed for the Bank Act.

It just occurred to me, after you made the suggestion, that having regard to the format as is used in the preparation of this bill, it should not present much difficulty to put another part in and deal with it now, if there are going to be so few changes. Secondly, the question is whether it is necessary at all, whether just making the Bank Act, as and when it comes into force, apply to Quebec savings banks. I thought at first they were planning to have a savings bank act of general application, but one might wonder whether that is needed or not.

Senator Flynn: Here they make amendments only to the Quebec Savings Bank Act; it is not a new one; Part II on page 305.

Mr. Lewis: At the last meeting, in reviewing our proposed plan of action, we suggested that after we have completed the Bank Act we would make a separate study of the Quebec Savings Bank Act.

Senator Flynn: The first question is whether it should not be simply abrogated rather than changed.

Senator Walker: What do you mean?

Senator Flynn: The Quebec savings bank has branches only in Quebec. Now I see they want to give it authorization to operate branches all across Canada, so they will really be in the same position as any other bank, and I do not see why it should not come under the same act.

The Chairman: They are dealing with all other types. Of course, there are possible problems in connection with dealing in that fashion with the Quebec Savings Banks Act. There may be an element of political consideration that you have to think about.

Senator Flynn: We dealt with the problem there in our report. Those operating under the Quebec Savings Banks Act have always operated under federal authority, and I do not see any political complication there.

The Chairman: The summary at the bottom of page 21, dealing with reserve requirements, says:

[Traduction]

que dans le sommaire de la Législation bancaire, à la page 19 sous la rubrique «Loi sur les banques d'épargne de Québec», il est écrit:

Le Livre blanc ne présentait aucune proposition à l'égard de la Loi sur les banques d'épargne de Québec; cependant, celle-ci est habituellement mise à jour lors de la révision de la Loi sur les banques.

Puis, sous la rubrique «Objectifs», il est écrit:

Le gouvernement a limité le plus possible les changements pour le moment, dans l'attente d'une étude complète sur la possibilité d'instaurer une nouvelle Loi sur les banques d'épargne. De même, les propositions donnent suite à quelques-unes des recommandations faites à ce sujet et tiennent compte de certains des aménagements proposés à la Loi sur les banques.

Il m'est venu à l'esprit, après que vous ayez fait votre suggestion, que compte tenu de la formule employée dans la préparation du présent bill, on ne devrait pas avoir de difficulté à y insérer une autre partie et à l'étudier maintenant, si l'on doit effectuer si peu de modifications. Deuxièmement, bien entendu, la question est de savoir s'il faut simplement remanier la Loi sur les banques et lorsqu'elle entrera en vigueur, l'appliquer aux banques d'épargne du Québec. J'ai d'abord pensé qu'on envisageait d'adopter une loi sur les banques d'épargne du Québec dont l'application serait générale, mais on pourrait s'interroger sur l'opportunité d'une telle mesure.

Le sénateur Flynn: Dans le présent bill, on n'apporte des modifications qu'à la Loi sur les banques d'épargne de Québec. Il ne s'agit pas d'une nouvelle loi; elle figure à la Partie II, à la page 305.

M. Lewis: Je pense qu'à la dernière réunion, lorsque nous avons examiné le plan d'action que nous avons proposé pour effectuer une étude, nous avons donné à entendre qu'après avoir terminé l'étude de la Loi sur les banques, nous étudierions séparément la Loi sur les banques d'épargne de Québec.

Le sénateur Flynn: La première question est de savoir si l'on ne devrait pas simplement l'abroger au lieu de la modifier.

Le sénateur Walker: Que voulez-vous dire?

Le sénateur Flynn: Toutes les filiales de la banque d'épargne de Québec sont au Québec. Je vois qu'on veut l'autoriser à ouvrir des succursales dans tout le Canada, pour qu'elle se trouve exactement sur le même pied d'égalité que n'importe quelle autre banque, et je ne vois pas pourquoi elle ne serait pas visée par la même loi.

Le président: Il s'agit d'autres genres d'activités. Cette façon d'interpréter la loi sur les banques d'épargne de Québec risque d'engendrer des problèmes. Il peut y avoir un facteur politique dont il faut tenir compte.

Le sénateur Flynn: Nous avons traité de la question dans notre rapport. Les banques visées par la Loi sur les banques d'épargne de Québec ont toujours relevé du gouvernement fédéral, et je n'y vois aucune complication d'ordre politique.

Le président: Le résumé au bas de la page 21, sur les réserves obligatoires stipule:

[Text]

The present Act—

That is the Quebec Savings Banks Act—

requires the bank to maintain cash reserves equal to 5 per cent of its Canadian currency deposit liabilities with a chartered bank or with the Bank of Canada. Secondly reserves are also required. Because the deposits with the chartered banks bear interest, the burden of the bank in maintaining these reserves is very similar to the burden of liquidity reserves which trust and loan companies are required to maintain. For this reason no change is proposed in either the reserve base or the rate of reserves.

It would appear not to be difficult to move the provisions of such a bill right into the Bank Act. That is something we should think about.

Senator Flynn: Any way, as you say, they are going to appear before us and they will have to explain why they want to remain under a special act.

The Chairman: That is right. Nothing we are saying here is to be construed as an indication of the views or intentions of this committee.

Senator Flynn: No, no.

The Chairman: We are waiting to be told what it is they want.

Senator Flynn: Yes, we want to know.

Senator Walker: And they must have special reasons, particularly now that they are going to expand across Canada.

The Chairman: Yes.

Senator Cook: Could we go back to the question of incorporation? What we are debating is whether or not, if letters patent can be issued by the Minister of Finance, we should provide whom he has to consult. It is the Governor in Council; that is really what it comes down to. Looking at section 28(3), which has to do with the commencement of business, I am wondering if that provision would not meet our objection. It says:

Subject to this Act, the Governor in Council may establish terms and conditions in respect of an approval for a Schedule B bank to commence the business of banking and may, on the advice of the Minister, amend any such term or condition or, on the advice of the Minister that such terms and conditions have not been satisfactorily complied with by the bank, withdraw the approval to commence business or impose such other terms and conditions as are deemed advisable in the circumstances.

The Chairman: Except that all the authority that is given there is in relation to the situation after letters patent have issued.

Senator Cook: That is right.

The Chairman: The main question we are talking about here is at the stage before the letters patent are issued; there should

[Traduction]

La législation actuelle . . .

Il s'agit de la Loi sur les banques d'épargne de Québec . . .

La législation actuelle oblige la banque à maintenir des réserves primaires égale à 5 p. cent de son passif-dépôts en monnaie canadienne auprès d'une banque à charte ou de la Banque du Canada. Des réserves secondaires sont également obligatoires. Étant donné que les dépôts auprès des banques à charte portent intérêt, la charge de maintenir ces réserves est analogue à celle que représente les liquidités obligatoires pour les sociétés de prêts et de fiducie. Aussi aucun changement n'est-il proposé dans le mode de calcul ou le taux des réserves.

Il semble qu'il ne serait pas difficile d'insérer les dispositions de ce projet de loi sur les banques. Nous devrions y songer.

Le sénateur Flynn: De toute façon, comme vous dites, les représentants vont comparaître devant nous et ils devront nous expliquer pourquoi ils veulent avoir une loi spéciale.

Le président: C'est exact. Aucun de nos propos ne doit être interprété comme reflétant le point de vue ou les intentions de ce Comité.

Le sénateur Flynn: Non, non.

Le président: Nous attendons qu'ils nous disent ce qu'ils veulent.

Le sénateur Flynn: Oui, nous voulons le savoir.

Le sénateur Walker: Et ils doivent avoir des raisons particulières, du fait qu'ils vont ouvrir des succursales dans tout le Canada.

Le président: Oui.

Le sénateur Cook: Pourrions-nous revenir à la question de la constitution en société? Ce dont nous discutons pour le moment, c'est de savoir qui le ministre des Finances devra consulter s'il peut accorder des lettres patentes. Nous concluons que c'est le gouverneur en conseil. En étudiant le paragraphe 28(3), qui porte sur le commencement des opérations bancaires, je me demande si la disposition répond à notre objection. Voici ce qu'elle stipule.

Sous réserve de la présente loi, le gouverneur en conseil fixe les conditions auxquelles il accordera à une banque de l'annexe B l'autorisation de commencer ses opérations bancaires et, sur l'avis du Ministre, peut modifier lesdites conditions; le gouverneur en conseil, averti par le Ministre que les conditions n'ont pas été remplies de manière satisfaisante, peut retirer l'autorisation et, selon les circonstances, imposer de nouvelles conditions.

Le président: Sauf que l'autorisation accordée dépend de la situation qui prévaudra après l'émission des lettres patentes.

Le sénateur Cook: C'est exact.

Le président: Ce dont nous parlons essentiellement, c'est de l'étape qui précède l'émission des lettres patentes; il faut

[Text]

be this review and determination whether, under all the factors in the situation, there should be letters patent.

Senator Cook: I appreciate that. From a practical point of view, in all your wide experience, apart from the time when we were considering the Bank of British Columbia, have there been any cases when the application for a bank has been turned down?

The Chairman: I could not answer that offhand, but I would say there must have been. You mean by the committee?

Senator Cook: By us, yes.

The Chairman: There have been some applications that have started in the House of Commons, but usually they start in the Senate.

Senator Flynn: It would be a rather silly situation if the letters patent were issued and after that the certificate to commence business were denied.

The Chairman: With respect to the provision Senator Cook referred to about issuing a certificate so that they could commence to do business, I think in the present act there is a time limit within which you have to meet the requirements of the certificate or you have to go back and start all over, get another certificate.

Senator Cook: I was going to ask that question. Under the present act, can they withdraw? Under this bill they can withdraw the approval to commence business.

The Chairman: I think that is in the present act. While we are going ahead I will just have a look at it.

Senator Walker: Before that, are you going to deal with the question of the temporary deposit of \$500,000 during the organization period, which is now proposed to be omitted from the new legislation? At some time you are going to consider that, are you?

Mr. Scott: Yes.

Senator Walker: But not now?

Mr. Scott: I had not intended to deal with it now, but I have a note that we should deal with it before we finish.

Senator Cook, I think the only comment that should be made on the question of when, if at all, there is to be a process of review is that once the minister approves of the issuance of letters patent he has implicitly answered the question in the affirmative, that the applicant can make a contribution to competitive banking in Canada. It is my impression that your view at the last go round on the white paper was that that question would be one of the most important on which the public and banking community might have something to say. If you reserve the inquiry until after the letters patent have been issued, at that point in time the minister has answered that question in the affirmative by issuing the letters patent.

Senator Flynn: I was thinking about that guideline. Why should it not apply to Schedule A banks or domestic banks?

[Traduction]

procéder à une révision et décider si, compte tenu de tous les facteurs, il doit y avoir des lettres patentes.

Le sénateur Cook: Je comprends. D'un point de vue pratique et d'après votre grande expérience, sauf pour la période où nous étudions la Bank of British Columbia, y a-t-il eu des cas où une demande d'ouvrir une banque a été rejetée?

Le président: Je ne pourrais pas vous répondre de but en blanc, mais je pense qu'il a dû en avoir. Vous voulez dire rejetée par le comité?

Le sénateur Cook: Par nous, oui.

Le président: Il y a eu des demandes qui ont été déposées à la Chambre des communes, mais elles le sont généralement au Sénat.

Le sénateur Flynn: Il serait stupide que les lettres patentes soient accordées et que, par la suite, on refuse d'octroyer le certificat permettant de commencer les opérations.

Le président: En ce qui concerne les dispositions que le sénateur Cook a mentionnées à propos de la délivrance d'un certificat et qu'autorisent le commencement des opérations, je pense que la loi actuelle prévoit un délai dans lequel il faut satisfaire aux conditions requises à propos du certificat, faute de quoi il faut repartir à zéro et demander un autre certificat.

Le sénateur Cook: J'allais poser cette question. Aux termes de la loi actuelle, peut-on retirer sa demande? Aux termes de ce projet de loi, l'autorisation de commencer les opérations peut être retirée.

Le président: Je pense que cela est stipulé dans la loi actuelle. Je vais vérifier.

Le sénateur Walker: Auparavant, allez-vous parler de la question du dépôt temporaire de 500,000 dollars pendant la période de mise en train, dépôt que l'on propose de supprimer dans la nouvelle loi? Vous allez étudier cette question à un moment donné, n'est-ce pas?

M. Scott: Oui.

Le sénateur Walker: Mais pas maintenant?

M. Scott: Je n'avais pas l'intention de l'étudier maintenant, mais j'ai reçu une note m'informant que nous devrions le faire avant la fin de la réunion.

Sénateur Cook, la seule remarque que nous puissions faire sur la date éventuelle de la révision, c'est que, une fois que le ministre a approuvé l'émission de lettres patentes, il a implicitement répondu à la question de façon affirmative, à savoir que le requérant peut se faire une place dans le secteur bancaire au Canada. J'ai l'impression qu'à la dernière discussion sur le Livre blanc, vous pensiez que cette question serait l'une des plus importantes sur laquelle la population et le milieu bancaire pourraient avoir leur mot à dire. Si vous laissez l'enquête de côté jusqu'à ce que les lettres patentes aient été émises, alors, en délivrant les lettres patentes, le ministre répond à la question de façon affirmative.

Le sénateur Flynn: Je pensais à ce principe directeur. Pourquoi ne s'appliquerait-il pas aux Banques visées à l'annexe A ou aux banques nationales?

[Text]

Mr. Scott: That is a good question.

Senator Roblin: I think it should apply to all of them. That is the tenor of my remarks.

The Chairman: When you talk about letters patent you are talking about the incorporation of a new bank, whether it may be a Schedule A or Schedule B, domestic banks.

Mr. Scott: Except the requirement to show a competitive contribution is limited to foreign banks' subsidiaries under the bill. In other words, unless I am missing something, there does not appear to be an equivalent requirement for domestic applicants. Perhaps there is a presumption, that any domestic applicant is presumed—

The Chairman: Why shouldn't there be at least the same requirement?

Senator Cook: Exactly.

The Chairman: Have we noted that?

Mr. Scott: Yes.

Senator Cook: That is section 28(3), at page 23 of the bill.

Mr. Scott: Yes.

Senator Cook: Why not Schedule A banks and Schedule B banks? It certainly gives a little more control over what might be called fly-by-night applications.

Mr. Scott: The section, senator, that deals with the competitive contribution is section 8(d), at page 14. Looking again at the chart, from the summary that I have, under the heading of "Entry into Banking," at page 5, there is a reference to the features of the new legislation: "provision for amalgamation of bank with financial institution; conversion and amalgamation facilities cover only banks and federally incorporated or continued institutions." That is right at the top in the second last column on page 5. The "provision for amalgamation of bank with financial institution" is in section 248, at page 238 of the bill and the "conversion and amalgamation facilities" point is covered by section 247, which appears to be rather straightforward. The third point, "special provisions for conversion of trust company to facilitate sale of its fiduciary business" is outlined in section 9. That contemplates an application to incorporate a bank on the application of a company to which the Trust Companies Act applies. My reading of that, which is a rather convoluted section, is that there would be exchange of shares, that is, bank shares for trust company shares. The bank would end up holding the trust company shares and the bank would be permitted for a limited period of time in accordance with the two years, which may be increased to four years. That is contained in section 9(7) and (8) and presumably has to do with the accepted notion that a bank should not be in the fiduciary business. That gives the bank a period of time in which to divest itself of the trust company's fiduciary business.

[Traduction]

M. Scott: C'est une bonne question.

Le sénateur Roblin: Je pense que cela devrait s'appliquer à toutes ces banques. C'est le sens général de mes remarques.

Le président: Lorsque vous parlez de lettres patentes, vous parlez de la constitution d'une nouvelle banque, qu'il s'agisse d'une banque nationale visée à l'annexe A ou à l'annexe B.

M. Scott: Sauf que la nécessité de présenter une contribution concurrentielle s'applique uniquement aux filiales des banques étrangères conformément au projet de loi. En d'autres termes, à moins que quelque chose ne m'échappe, il ne semble pas y avoir une exigence équivalente en ce qui concerne les demandeurs canadiens. On présume peut-être qu'un demandeur canadien est supposé . . .

Le président: Pourquoi n'y aurait-il pas au moins la même exigence?

Le sénateur Cook: C'est exact.

Le président: Avons-nous pris note de ce fait?

M. Scott: Oui.

Le sénateur Cook: Il s'agit du paragraphe 28(3) qui se trouve à la page 23 du projet de loi.

M. Scott: En effet.

Le sénateur Cook: Pourquoi cela ne s'appliquerait-il pas aux banques visées à l'annexe A et à l'annexe B? Cela permettrait sûrement de mieux contrôler les demandes non sérieuses présentées par des profiteurs.

M. Scott: Le paragraphe, sénateur, qui traite des contributions concurrentielles est le paragraphe d), à la page 14. Ainsi, lorsque je regarde de nouveau le tableau tiré du résumé que j'ai entre les mains, plus précisément sous la rubrique «Inscrits comme banques», à la page 5, fait mention de certains points du nouveau projet, soit des dispositions concernant la fusion d'une banque avec des institutions financières; il est également question de transformations et de fusions dans le cas de banques et d'établissements fédéraux constitués ou prorogés. Cela se trouve au haut de la page 5, à l'avant dernière colonne. La disposition s'appliquant à la fusion d'une banque à une institution financière est, je crois, l'article 248 qui se trouve à la page 238 du projet de loi tandis que l'article 247, dont les termes sont très directs, traite des transformations et des fusions. Troisièmement, l'article 9 contient des dispositions particulières au sujet de la transformation des compagnies fiduciaires pour faciliter la vente de leurs effets de fiducie. Cet article prévoit la constitution d'une banque lorsqu'une société régie par la Loi sur les compagnies fiduciaires présente une demande à cet effet. D'après mon interprétation de cet article très complexe, j'en déduis qu'il y aurait un échange d'actions entre la banque et la compagnie fiduciaire. La banque finirait par détenir les actions de la compagnie fiduciaire et serait constituée pour une période de temps restreinte conforme à la limite de deux ans, cette limite pouvant être portée à quatre ans. Ces dispositions figurent aux paragraphes 9(7) et (8) et sont probablement reliées à la notion admise voulant qu'une banque ne doit pas s'occuper d'opérations fiduciaires. Cette mesure accorde à la banque un certain délai pour se départir des effets de fiducie de la compagnie fiduciaire.

[Text]

The Chairman: If I may interject, Mr. Scott. Senator Cook, in the present Bank Act those provisions in connection with the approval by the Governor in Council before a bank can commence to operate are found mainly in sections 13 and 14, section 14(2) providing that:

No approval shall be given by the Governor in Council except within one year from the time the Act of incorporation of the bank comes into force.

Sections 13 and 14 contain conditions which must be sworn to as to their existence with respect to the payment of moneys in accordance with subscriptions, et cetera. This, I take it, Mr. Scott, is carried over?

Mr. Scott: Yes. Section 31 of the bill contains the same one-year limitation period.

The Chairman: Yes.

Senator Cook: I was wondering whether the existing law gives the right to withdraw the approval which apparently is contained in the suggested legislation?

Mr. Scott: In the existing law I could not put my finger on it; the new legislation contemplates that the approval must be given.

Senator Cook: Yes; a little more control.

Mr. Scott: Yes. In other words, if there is no approval within a year under section 32 of the bill, all privileges associated with incorporation are withdrawn.

The Chairman: That would appear to mean that if they wished to resume, they might have to make a new application for incorporation. I notice that, in the present act, section 16(2) provides:

If no approval is given by the Governor in Council within the time limited for the giving thereof, the amount deposited with the Minister shall be returned without interest to the bank for distribution in the manner provided by this Act, and in no case is the Minister under any obligation to see to the proper application in any way of the amount so returned.

It would appear that, even under the present act, if there is no approval within the year that is the end of the road.

Senator Cook: My point is that when we consider these sections with respect to incorporation, at exactly the same time we should consider the section with respect to commencement of business.

The Chairman: Yes.

Senator Flynn: Is section 9, which allows a trust company to be incorporated as a bank, limited in the sense that only a trust company can do that, or is the section intended to allow only the trust company becoming a bank to continue for a while?

[Traduction]

Le président: J'aimerais, monsieur Scott, placer une remarque: les dispositions, sénateur Cook, qui ont trait à l'approbation devant être donnée par le gouverneur en conseil avant qu'une banque ne puisse commencer ses opérations, se trouvent principalement aux articles 13 et 14 de la Loi sur les banques. En effet, le paragraphe 14(2) stipule ce qui suit:

Aucune approbation ne doit être donnée par le gouverneur en conseil si ce n'est dans le délai d'un an à compter du moment où la loi de constitution en corporation de la banque entre en vigueur.

Les articles 13 et 14 mentionnent ensuite les conditions qui doivent nous être certifiées sous serment quant au versement des sommes d'argent faisant l'objet de souscriptions, etc. Cela, monsieur Scott, est reporté, je suppose?

M. Scott: En effet; l'article 31 du projet de loi mentionne la même limite d'un an.

Le président: Oui.

Le sénateur Cook: Je me demandais si la loi actuelle accorde le droit de retirer son approbation, comme c'est le cas apparemment dans le projet de loi?

M. Scott: Je ne suis pas tout à fait certain si cela figure dans la loi actuelle; le projet de loi indique que l'approbation doit être donnée.

Le sénateur Cook: Oui; il s'agit d'un plus grand contrôle.

M. Scott: Oui. En d'autres termes, si aucune approbation n'était donnée dans un délai d'un an en vertu de l'article 32 du projet de loi, tous les privilèges reliés à la constitution de la banque seraient retirés.

Le président: Il semble être sous-entendu que si la banque voulait reprendre ses opérations, elle serait peut-être obligée de présenter une nouvelle demande de constitution. Je remarque ensuite que le paragraphe 16(2) de la loi actuelle stipule ce qui suit:

(2) Si le gouverneur en conseil ne donne pas son approbation dans le délai fixé pour cela, le montant déposé auprès du Ministre est remis sans intérêt à la banque pour être distribué de la manière prescrite en la présente loi et, en aucun cas, le Ministre n'est tenu de veiller à l'emploi pertinent de la somme ainsi remise.

Ainsi, même en vertu de la loi actuelle, il semblerait que si la demande n'était pas approuvée dans un délai d'un an, la question serait entièrement réglée.

Le sénateur Cook: Le point que je désire soulever c'est que lorsque nous examinons ces articles concernant la constitution, nous devrions examiner en même temps l'article traitant du commencement des opérations bancaires.

Le président: Oui.

Le sénateur Flynn: L'article 9, qui permet à une compagnie fiduciaire d'être constituée en banque, est-il limitatif dans le sens que seule une compagnie fiduciaire peut être ainsi constituée, ou permet-il uniquement à une compagnie fiduciaire constituée en banque de continuer à opérer pendant un certain temps?

[Text]

Senator Keith Laird (*Acting Chairman*) in the Chair.

Mr. Scott: Yes, I believe it is intended, Senator Flynn, and this appears from the summary, to cover the peculiar situation in which it is regarded as inconsistent for a bank to be in the fiduciary business.

Senator Flynn: It would not prevent another corporation from applying?

Mr. Scott: No; there are provisions allowing other institutions to do that. With the chairman's permission, may I suggest that we look briefly, rather out of order, at the "directors and officers" provisions of the bill, at page 18 of the summary from which I am working. I believe that, apart from financial disclosure, there were no recommendations contained in the white paper dealing with changes in officers and directors. However, since the white paper and since your report, the bill has introduced some provisions dealing with officers and directors, which are of interest. They are to be found, first of all, at section 35, on page 30 of the bill. The first one, which has received considerable publicity, is subsection (5):

A director of a bank is not required to hold shares issued by the bank.

Immediately after that, section 36(3), on page 31, provides:

More than one-half of the directors of a bank shall be persons who are not officers or employees of the bank.

That should be read in the light of section 47(2), on page 41, which is a further limitation, providing that:

A director of a bank may be appointed to any office of the bank but not more than four directors may be full time employees of the bank.

So that in those two sections the bill has come at the question of officers and employees as directors from two standpoints.

The Acting Chairman: What about coupling with that the newspaper publicity to the effect that no director of a bank can be a director of any other company?

Mr. Scott: That is at page 51, section 59 of the bill, which reads as follows:

(1) An officer or employee of a bank shall not serve as a director of another corporation incorporated under the laws of Canada or a province other than a corporation—

There are certain exceptions to this. A significant one is paragraph (a), which reads:

(a) in which the bank is permitted to hold and holds in excess of ten per cent of the issued and outstanding voting shares;

There are other exceptions which make some sense, but the next significant exception reads:

[Traduction]

Le sénateur Keith Laird (*président suppléant*) occupe de fauteuil.

M. Scott: Oui, je crois que c'est son but, sénateur Flynn; d'après le sommaire, cela porterait sur la situation particulière où il semble être contradictoire qu'une banque opère dans le domaine fiduciaire.

Le sénateur Flynn: Une autre société ne serait pas empêchée de faire la demande?

M. Scott: Non, il existe des dispositions permettant aux autres institutions de le faire. Avec la permission du président, puis-je proposer d'étudier rapidement, et dans un ordre plutôt confus, les dispositions portant sur les administrateurs et les dirigeants dans le projet de loi, à la page 18 du sommaire que j'utilise comme guide. Outre la divulgation financière, je ne crois pas que le Livre blanc contienne des recommandations quant à des changements visant les administrateurs et les dirigeants. Toutefois, depuis la parution du Livre blanc et la publication de votre rapport, le projet de loi a introduit certaines dispositions intéressantes concernant les administrateurs et les dirigeants. On les retrouve d'abord à la page 30 du projet de loi, sous l'article 35. Voici la première, au paragraphe (5), laquelle a reçu une publicité considérable:

(5) La qualité d'actionnaire n'est pas requise pour être membre du conseil d'administration d'une banque.

Immédiatement après, le nouveau projet de loi prévoit, au paragraphe 36(3), page 31:

(3) Plus de la moitié des administrateurs doivent être choisis parmi des personnes qui ne sont ni dirigeants ni employés de la banque.

Cette disposition doit être lue à la lumière du paragraphe 47(2) qui contient cette autre interdiction:

(2) Un administrateur peut être nommé à un poste quelconque, mais seulement quatre administrateurs peuvent être des employés à plein temps de la banque.

Dans ces deux articles, le projet de loi a donc traité, sur deux plans, de la question des dirigeants et des employés devenus administrateurs.

Le président suppléant: Peut-on, à partir de cela, faire un lien avec la publicité faite dans les journaux, selon laquelle aucun administrateur d'une banque ne peut être administrateur d'une autre société?

M. Scott: Voici ce que l'on trouve à ce sujet à l'article 59 du projet de loi, page 51:

Le dirigeant ou l'employé d'une banque ne peut être administrateur d'une société constituée en vertu des droits fédéral ou provincial, à l'exception d'une société:

Il y a certaines exceptions à cela, dont une importante est celle de l'alinéa a):

a) dans laquelle la banque est autorisée à détenir plus de dix pour cent des actions à droit de vote émises et en circulation,

Il existe d'autres exceptions qui sont assez logiques, mais une autre exception importante est la suivante:

[Text]

—except where the bank of which he is an officer or employee deems it advisable for the purpose of better securing the repayment of a loan made by the bank to the corporation.

So section 59 does not apply where, as a result of the lending conditions, the bank deems it advisable to have an officer or employee as a director of the corporation.

Senator Molson: That would cause a certain amount of reluctance on the part of a corporation in that position in having a bank director named to the board.

Mr. Scott: It might be telegraphing something.

Senator Molson: It would certainly show an uneasy state of mind.

Senator Salter A. Hayden (Chairman) in the Chair.

Senator Laird: Is there any provision of a more general nature other than that reported in the newspapers, setting out that a bank director cannot be a director of any other corporation?

Mr. Scott: I do not believe that is contained in the bill. That simply relates to officers and employees of banks.

Senator Flynn: What is the definition of an "officer of a bank"?

Mr. Scott: An officer of a bank would be a person who holds a corporate office, such as the president, vice-president and chairman of the board.

Senator Flynn: Would the chairman of the board necessarily be an officer of the bank?

Mr. Scott: I suppose it would depend on the constitution of the bank, but I would think so.

The Chairman: Under the Canada Business Corporations Act, the chairman of the board would be constituted an officer.

Senator Flynn: But the chairman of the board, in normal practice, is supposed to chair the board of directors only.

Senator Molson: Not in the case of banks. They are chief executive officers in that case.

Senator Flynn: In practice, that is true.

Mr. Scott: It is defined on page 7 of the bill. It states:

—“officer”, unless otherwise provided in respect of any provision of this Act, means any individual designated an officer of a bank or other corporation by by-law or by resolution of the directors of the bank or corporation;

Senator Flynn: If he were the chairman of the board or the vice-chairman of the board, he would not necessarily be an officer?

The Chairman: Senator Flynn, the definition of “officer”, appears on page 7 of the bill. Mr. Scott has already read that.

[Traduction]

sauf si la banque dont il est le dirigeant ou l'employé estime que ce cumul de fonctions est opportun pour assurer le remboursement d'un prêt accordé à la société.

L'article 59 n'est donc pas applicable dans les cas où, compte tenu des modalités de remboursement, la banque estime qu'il est opportun qu'un dirigeant ou un employé soit un administrateur de la société.

Le sénateur Molson: Dans ce cas, la société hésiterait quelque peu à nommer un administrateur de banque au conseil d'administration.

M. Scott: Voilà qui pourrait être significatif.

Le sénateur Molson: Cela trahit certainement un état d'âme douteux.

Le sénateur Salter A. Hayden (président) occupe le fauteuil.

Le sénateur Laird: Existe-t-il d'autres dispositions plus générales que celles dont parlent les journaux, selon laquelle un administrateur de banque ne peut pas être administrateur d'une autre société?

M. Scott: Je ne crois pas que le projet de loi en contienne. Il ne traite que des dirigeants et des employés de banque.

Le sénateur Flynn: Quelle est la définition de «dirigeant»?

M. Scott: Un dirigeant serait une personne occupant un poste dans la haute direction au sein de la société, tel que le président et le vice-président de la société et le président du conseil d'administration.

Le sénateur Flynn: Le président du conseil d'administration serait-il nécessairement un dirigeant de la banque?

M. Scott: Cela dépendrait probablement de la constitution de la banque, mais je crois que oui.

Le président: Selon la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, le président du conseil d'administration doit être un dirigeant.

Le sénateur Flynn: Mais le président du conseil d'administration, normalement, est censé présider le conseil d'administration seulement.

Le sénateur Molson: Mais pas en ce qui concerne les banques. Dans ce cas, ce sont les administrateurs délégués.

Le sénateur Flynn: C'est du moins vrai en pratique.

M. Scott: La définition en est donnée à la page 4 du projet de loi. La voici:

«dirigeant» désigne, sans préjudice de toute autre définition que peut en donner la présente loi, toute personne qu'une banque ou une société nomme à un tel poste par règlement ou résolution des administrateurs.

Le sénateur Flynn: S'il était président ou vice-président du conseil d'administration il ne serait pas nécessairement dirigeant?

Le président: Sénateur Flynn, on retrouve la définition de «dirigeant» à la page 4 du projet de loi. M. Scott vient de la lire.

[Text]

Senator Flynn: But what does that mean?

Senator Laird: Yes, that is what I was getting at.

Senator Roblin: That is a nice loophole.

Mr. Scott: Yes.

Senator Flynn: I would suggest that, in some cases, if the chairman of the board is not an officer, he should not fall under this, nor, for that matter, should the vice-chairman of the board. He must have some executive duties outside the board itself.

Senator Cook: He must be involved in the running of the bank.

Senator Molson: Such as a signing officer. The chairman of the board and the vice-chairman of the board sometimes fall into that category.

Senator Laird: Is it the intention—and again I get this from the newspapers, which I know is a terrible source to quote from—that these officers and employees cannot be directors of another company? Are the press right in that interpretation?

Senator Flynn: If you are a director of a bank, you can be a director of another corporation not being a loan company.

Senator Laird: But only with regard to a corporation other than a loan corporation?

Mr. Scott: My understanding of the bill is that an officer or an employee of a bank shall not serve as a director of another corporation with the exceptions set out in section 59. That is all that is being reported or misreported in the press. There is nothing in the bill prohibiting a bank director from serving as a director of another corporation. For a bank director to be caught by section 59, he must also be an employee.

Senator Flynn: He is only a director of a bank.

The Chairman: The *Globe and Mail* reported it correctly. In the issue of May 27 it states:

Bank officers and employees would not be allowed to be directors of other Canadian companies. Those now holding outside directorships would have to resign once their current term expired.

That is a fairly accurate report. I agree with you, Senator Laird, that some reports indicated that a bank director could not be a director of another corporation. That, of course, is not correct.

Senator Laird: I am pleased to get that straight. As you know, Mr. Chairman, I took a very dim view of that.

The Chairman: That is right. As a matter of fact, you spoke to me about that.

Senator Molson: Mr. Chairman, could you give us your opinion on this. Would those named and appointed at the statutory directors' meeting following the general meeting be officers?

[Traduction]

Le sénateur Flynn: Mais que veut-elle dire?

Le sénateur Laird: Oui, je voulais justement en arriver là.

Le sénateur Roblin: C'est une belle échappatoire.

M. Scott: En effet.

Le sénateur Flynn: Dans certains cas, je supposerais que si le président du conseil d'administration n'est pas un dirigeant, il ne devrait pas être visé en vertu de cet article ni, d'ailleurs, le vice-président. Il doit avoir des fonctions administratives autres que celles rattachées au conseil d'administration.

Le sénateur Cook: Il doit participer à l'administration de la banque.

Le sénateur Molson: Il pourrait être un signataire autorisé. Le président et le vice-président du conseil d'administration se trouvent parfois dans cette catégorie.

Le sénateur Laird: Veut-on que ces dirigeants et employés ne puissent être administrateurs d'une autre société? C'est l'impression que j'ai à la lecture des journaux, même s'il s'agit là, je le sais, d'une source peu fiable. L'interprétation des journaux est-elle exacte?

Le sénateur Flynn: Si vous êtes administrateur d'une banque, vous pouvez être administrateur d'une autre société qui n'est pas une société de prêts.

Le sénateur Laird: On ne peut pas l'être s'il s'agit d'une société de prêts?

M. Scott: Voici la façon dont j'interprète le projet de loi; un dirigeant ou un employé d'une banque ne sera pas administrateur d'une autre société sauf dans le cas des exceptions énumérées à l'article 59. C'est tout ce qu'a rapporté ou plutôt mal rapporté la presse. Rien dans ce projet de loi ne défend à un directeur de banque d'être aussi administrateur d'une autre société constituée. Pour qu'un dirigeant de banque soit pris aux termes de l'article 59, il doit aussi être un employé.

Le sénateur Flynn: Il n'est qu'un dirigeant d'une banque.

Le président: Le *Globe and Mail* l'a rapporté correctement. Dans le numéro du 27 mai, il est écrit:

Les dirigeants ou les employés d'une banque ne sont pas autorisés à être administrateurs d'une autre société canadienne. Ceux qui détiennent des postes d'administrateurs à l'extérieur devront donner leur démission à l'expiration de leur mandat actuel.

C'est une interprétation assez juste. Je conviens avec vous, sénateur Laird, que certains rapports indiquent qu'un directeur de banque ne peut pas être administrateur d'une autre société constituée. Ce n'est pas juste, évidemment.

Le sénateur Laird: Je suis heureux de cette rectification. Comme vous le savez, monsieur le président, j'étais très incertain à ce sujet.

Le président: C'est juste. En fait, vous m'en avez parlé.

Le sénateur Molson: Monsieur le président, pourriez-vous nous donner votre avis à ce sujet. Ceux qui ont été nommés lors de la réunion des directeurs statutaires, après la réunion générale, seraient-ils des dirigeants?

[Text]

The Chairman: If they are described as officers.

Senator Molson: I do not know how they are described in the minutes of that particular meeting. At those meetings they name the chairman of the board, vice-chairman of the board, president, vice-president and so forth down the list. Would those, then, become officers, or does that depend on something else?

The Chairman: Are you asking me when they become officers? I think the answer to that is that they become officers when appointed.

Senator Flynn: But that comes back to what I was saying. It depends on the duties and responsibilities of the chairman of the board. Does the mere fact that he has a title make him an officer of the bank? If he has no other duties other than chairing the board—

The Chairman: According to the definition, if the bylaws of the bank described his position as being an officer, then he would be an officer for purposes of this bill.

Mr. Scott: Or if the resolution appointing him described him as an officer.

Senator Flynn: Can he be described as not being an officer?

Mr. Scott: I think that is the loophole to which Senator Roblin referred.

Senator Roblin: I think they can do what they like.

Senator Flynn: If you were to say that the chairman of the board would be appointed to chair the meetings of the board, and shall not be considered as an officer—

Senator Roblin: That would be possible under this.

Senator Cook: He is double-barrelled as an officer or an employee. Surely, if he is getting \$100,000 a year, it is difficult to say he is not an employee.

Senator Flynn: Are you suggesting that if he has remuneration on top of the usual director's fee, he would be considered as an officer?

Senator Cook: I would say the ball is in his court to prove he is not an employee.

Senator Flynn: I am suggesting that there should be some clarification as to what is exactly meant by the words "officer or employee of a corporation." There are directors who might possibly be asked to do some duties on behalf of a bank. They might be given a particular problem to solve, and in that case, do they become an officer of the bank?

Mr. Scott: Perhaps there should not be too much statutory clarity, because you might end up defining something in an artificial way in the statute.

Senator Flynn: There is always the danger of that.

Mr. Scott: The definition of "officer" does contemplate that, in different locations in the statute, there may be a specific definition of "officer." I do not find one with respect

[Traduction]

Le président: S'ils sont désignés comme tels.

Le sénateur Molson: Je ne sais pas quelle description on donne le procès-verbal de cette réunion particulière. Au cours de ces réunions, on nomme le président et le vice-président du conseil, et ainsi de suite. Sont-ils alors considérés comme dirigeants ou cela dépend-il d'autre chose?

Le président: Me demandez-vous à quel moment ils deviennent dirigeants? Je crois que la réponse à cette question est qu'ils deviennent dirigeants au moment de leur nomination.

Le sénateur Flynn: Mais cela revient à ce que j'ai dit. Tout dépend des tâches et responsabilités du président du conseil. Le simple fait qu'il ait un titre signifie-t-il qu'il est un dirigeant de la banque? Même s'il n'a aucune autre tâche que celle de présider le conseil...

Le président: Selon la définition, si les règlements de la banque décrivent son poste comme celui d'un dirigeant, alors il est considéré comme tel, aux fins de ce projet de loi.

M. Scott: Ou si la résolution concernant sa nomination le décrit comme un dirigeant.

Le sénateur Flynn: Peut-il être décrit autrement que comme dirigeant?

M. Scott: Je crois que c'est l'échappatoire auquel le sénateur Roblin faisait allusion.

Le sénateur Roblin: Je crois qu'il peuvent faire ce qu'ils veulent.

Le sénateur Flynn: Si on disait que le président du conseil serait nommé pour présider les réunions du conseil mais ne devrait pas être considéré comme dirigeant...

Le sénateur Roblin: Ce serait possible aux termes de cet article.

Le sénateur Cook: Il n'est pas clair qu'il soit ni un dirigeant ni un employé. Bien sûr, s'il reçoit \$100,000 par année, il est difficile de dire qu'il n'est pas un employé.

Le sénateur Flynn: Voulez-vous laisser entendre que s'il reçoit une rémunération en sus de ces honoraires habituelles d'administrateur, il serait considéré comme dirigeant?

Le sénateur Cook: Je dirais qu'il lui serait difficile de prouver qu'il n'est pas un employé.

Le sénateur Flynn: Je propose qu'on apporte des précisions en ce qui concerne les termes «dirigeant ou employé d'une société constituée.» Il y a des administrateurs à qui on pourrait demander d'accomplir certaines fonctions au nom de la banque. On pourrait leur demander de résoudre un problème particulier et, dans ce cas, sont-ils considérés comme dirigeants de la banque?

M. Scott: Il ne devrait peut-être pas y avoir trop d'éclaircissements sur le plan légal, parce qu'on pourrait en arriver à une définition artificielle dans la loi.

Le sénateur Flynn: Il y a toujours ce danger.

M. Scott: La définition de «dirigeant» ne prévoit pas cette situation mais peut-être qu'à d'autres endroits dans la loi il y aurait une définition précise de «dirigeant». Je n'en ai pas

[Text]

to who may be directors. If there is one, we will let you know where it is.

Senator Flynn: An officer of the company is an employee of the company in the ordinary sense that he works regularly for the company.

Senator Cook: His primary duty is to the bank. The extraordinary thing about this clause is that it seems to say that an employee of the bank cannot be a director of a company which is not even a customer of the bank.

Mr. Scott: The clause does contemplate that there can be an officer who is not an employee. The words are "an officer or employee of a bank." Presumably, one could have an employee who is not an officer.

The Chairman: It could be that there would exist a relationship between an officer of the bank who is also a director of a corporation which is a customer of the bank, and that may create a situation of conflict of interest. But if the officer is a director of a corporation that is not a customer of the bank, then no conflict of interest arises. The question comes down to whether or not it is important that there should be that limitation.

Senator Molson: The company would not remain a non-customer very long, I would suggest.

Senator Flynn: I am quite sure Senator Molson knows what he is talking about.

Senator Laird: Have you found anything in the bill which would prevent the chairman of an automobile company from becoming a director of a bank?

Mr. Scott: No.

The Chairman: You could have the situation, Senator Laird, where a corporation becomes a customer of the bank following the appointment of a director of that corporation to a directorship of the bank. If his position is only that of a director, he could maintain that relationship. I do not think he would fall into the definition of an officer.

Mr. Scott: No.

The Chairman: Are we interested in adding further limitations? This is carving a new road.

Senator Molson: Mr. Chairman, there is, I believe, a designation of officer in a bank that perhaps we are not thinking about at the moment. For banking purposes, most banks have a certain level of officer required to carry out certain ordinary banking functions, if I am not mistaken, and that position would have nothing whatsoever to do with those appointed, such as presidents, vice-presidents, treasurers, and so forth. It is an officer in the sense of a routine banking function. It signifies the assumption of responsibility. I believe they are designated officers in the banks' by laws, or in some other way.

Mr. Scott: If that were the case, Senator Molson, then all that would be required to catch them all is to use the word "employees" rather than "officers." In other words, if the only

[Traduction]

trouvée qui s'applique aux administrateurs. S'il y en a une, nous vous indiquerons où elle se trouve.

Le sénateur Flynn: Un dirigeant d'une société est un employé de la société en ce sens qu'il travaille régulièrement pour cette société.

Le sénateur Cook: Son premier devoir est envers la banque. Ce qui est extraordinaire au sujet de cet article c'est qu'il semble laisser entendre qu'un employé de banque ne peut pas être administrateur d'une société qui n'est même pas un client de la banque.

M. Scott: L'article prévoit qu'il peut y avoir un dirigeant qui n'est pas un employé. Les termes utilisés sont «un dirigeant ou un employé d'une banque.» Probablement, on peut avoir un employé qui n'est pas un dirigeant.

Le président: Il pourrait y avoir des rapports entre un dirigeant d'une banque qui est aussi administrateur d'une société constituée qui est un client de la banque, et ceci pourrait créer une situation où il y a conflit d'intérêt. Mais si le dirigeant est administrateur d'une société constituée qui n'est pas un client de la banque, alors il n'existe aucun conflit d'intérêt. La question revient donc à savoir s'il est important d'ajouter cette restriction.

Le sénateur Molson: Je pense que la société n'attendrait pas très longtemps avant de devenir un client.

Le sénateur Flynn: Je suis certain que le sénateur Molson sait ce dont il parle.

Le sénateur Laird: Avez-vous trouvé quelque chose dans le projet de loi qui empêcherait le président d'une société d'automobiles de devenir dirigeant d'une banque?

M. Scott: Non.

Le président: Il pourrait se produire, sénateur Laird, un cas où la société constituée devient un client de la banque, à la suite de la nomination de l'administrateur de cette société comme dirigeant de la banque. Si son poste n'est que celui d'administrateur, il pourrait poursuivre cette relation. Je ne crois pas qu'il soit considéré comme dirigeant aux termes de cette définition.

M. Scott: Non.

Le président: Sommes-nous intéressés à ajouter d'autres restrictions? C'est tracer une nouvelle route.

Le sénateur Molson: Monsieur le président, il existe, je crois, une nomination d'un dirigeant d'une banque à laquelle nous ne pensons pas en ce moment. A des fins techniques, la plupart des banques demandent à certains dirigeants d'exercer certaines fonctions bancaires si je ne m'abuse, et ce poste ne concernerait en rien ceux qui ont déjà été nommés, comme les présidents, les vice-présidents, les trésoriers, etc. Ce serait un dirigeant qui se chargerait des fonctions routinières au sein d'une banque. Ce poste signifie qu'on lui attribue certaines responsabilités. Je crois qu'il sont nommés dirigeants par règlement au autrement.

M. Scott: Dans l'affirmative, sénateur Molson, il suffirait uniquement de se servir du terme «employés» au lieu de celui de «dirigeants» pour les prendre en défaut. Et d'autres mots, si

[Text]

intention is to prohibit those persons who are officers and full-time employees of the bank, all that would be required would be the expression "employees." But the word "officers" and, in the alternative, "employees" is used.

Senator Molson: I only mean to suggest that there are two types of officers, if you will. I quite agree that they want to catch those who are not employees as well.

Senator Flynn: I see a problem only with respect to those who are not regularly employed by the bank, but who have a title, such as the chairman or vice-chairman of the board, and so forth.

Senator Roblin: Would the Chairman of the Executive Committee be an officer or wouldn't he?

Senator Flynn: If he is an employee, there is no problem.

Senator Roblin: It seems to me that the banks will be so afraid of getting bad publicity on this thing, they will lean over backwards in interpreting it.

Senator Molson: The same applies to the Chairman of the Audit Committee, the Chairman of the Salary and Bonus or Pension Committee.

Senator Flynn: These are extensions of the duties of the directors, of course, but they do have that title.

Senator Roblin: Yes, and they usually get a little more for doing it.

The Chairman: In any event, we will take a look at it. We shall now move to the next subject.

Mr. Scott: The next subject is shareholdings in banks. This can be found in Division C on page 63 of the bill, under the heading "Security Certificates, Registers and Transfers." This is a fairly complex area. Under the existing statute, the mechanism for controlling shareholder interests in banks in a prohibition against transferring shares. Rather than defining, in direct terms, who may or who may not be shareholders, or who may or may not have bank interests, there is a prohibition in certain circumstances against the transference of shares from A to B where B is a prohibited class of shareholder or where class B is limited to a certain percentage interest in a bank. This is an area in which this committee had something to say in its report on the white paper.

The operative sections are sections 109 to 114. Dealing with the specific definitions that are of interest, at page 88 "cooperative corporation" is defined as including:

- (a) a local cooperative credit society,
- (b) a cooperative credit society that is a league or federation of local cooperative credit societies,
- (c) a league or federation of leagues or federations referred to in paragraph (b)—

At page 6 of the appendix to the Summary of Banking Legislation there is reference to the entitlement of "Centrals,

[Traduction]

le seul objectif est d'empêcher la nomination de ceux qui sont des dirigeants ou des employés à temps plein de la banque, il suffirait uniquement de se servir du terme «employés». Cependant les termes «dirigeants» et «employés» sont utilisés alternativement.

Le sénateur Molson: Si vous me le permettez, je veux tout simplement mentionner qu'il y a deux genres de dirigeants. J'accepte volontiers que l'on veut prendre en défaut ceux qui ne sont pas aussi des employés.

Le sénateur Flynn: Le seul problème provient, selon moi, de ceux qui ne sont pas régulièrement employés par la banque, mais qui détiennent notamment le poste de président ou vice-président du Conseil d'administration.

Le sénateur Roblin: Le président du Comité exécutif serait-il un dirigeant?

Le sénateur Flynn: S'il est un employé, il n'y a aucun problème.

Le sénateur Roblin: Il me semble que les banques craindront tellement d'obtenir une mauvaise publicité à cet égard qu'elles vont s'efforcer à l'interpréter comme tel.

Le sénateur Molson: La même chose vaut pour le président du Comité de vérification, pour celui du Comité des traitements et gratifications, ou pour celui du Comité de retraite.

Le sénateur Flynn: Il s'agit là des fonctions secondaires des directeurs, mais ils possèdent effectivement ce titre.

Le sénateur Roblin: Oui et ils sont généralement rémunérés en conséquence.

Le président: De toute façon, nous étudierons cette question. Nous devons étudier maintenant le point suivant.

M. Scott: Il s'agit de la possession d'actions dans les banques. Le tout se trouve à la section C, page 63, sous la rubrique «Certificats de valeurs mobilières, registres et transferts.» C'est une question assez compliquée. Conformément à la loi actuelle, l'interdiction de transférer les actions constitue le mécanisme qui contrôle l'avoir des actionnaires dans les banques. Plutôt que de définir directement qui peut ou qui ne peut pas être actionnaire, qui peut ou qui ne peut pas avoir des intérêts dans les banques, les législateurs ont interdit, en certaines circonstances, le transfert d'actions: changer des actions de catégorie A en des actions de catégorie B, lorsque la catégorie B est interdite ou qu'elle est limitée à un certain pourcentage dans une banque. C'est une question sur laquelle le comité devait se pencher dans son rapport sur le Livre blanc. Les articles en cause sont les articles 109-114.

En ce qui concerne les définitions spécifiques dignes de mention, voici celle d'une «société coopérative» à la page 88:

- a) une société coopérative de crédit local,
- b) une société coopérative de crédit, qui est une fédération de sociétés coopératives de crédit local,
- c) la fédération de fédérations visées à l'alinéa b),

A la page 6 de l'appendice des sommaires de la législation bancaire, les auteurs mentionnent: «les centrales, fédérations

[Text]

federations or regional unions deemed associated with member credit unions or caisses populaires. Combined holdings limited to 25 per cent of voting shares." The definition that I read—and I will come to that limitation in a moment—has to do with centrals, federations or regional unions.

At page 91 of the bill, still dealing with the definitions for the purposes of sections 110 to 114, it states:

(a) Her Majesty in right of a province... is included within the expression "person"—

And this leads us in these sections into the entitlement of a provincial government to hold shares in a bank. Then at page 93, section 110(2) we find:

(2) A foreign bank subsidiary shall refuse, except under an arrangement approved by the Minister, to register in the securities register of the bank a transfer of any of its shares.

That is a varied provision which effectively means that a foreign bank subsidiary, that is a foreign bank which is incorporated as a bank under the new Bank Act, cannot transfer its shares without the approval of the minister, and there is a provision in the bill for the minister propounding a scheme by which foreign banks may be entitled to transfer their shares to others.

Senator Connolly (Ottawa West): What is the purpose of that?

Mr. Scott: Its terms from the concept under Schedule B—corporations and banks—that foreign banks subsidiaries were virtually by definition closely held corporations. Here we are speaking a bank incorporated under this new bill, the shares of which are held by a foreign bank and the presumption is that that would be a closely held bank in the sense that the only shareholder would be the parent bank, and the act simply provides that before that bank scatters the ownership by the transfer of shares to others, the minister is to be involved and approve the transfer of such shares. If that occurred, it would be a radical alteration in the nature of the institution. So the minister has this involvement to approve or otherwise.

Section 110(4)—and this is important in terms of your recommendation—provides the entitlement of a co-operative corporation, which I defined just a moment ago, to hold more than 25 per cent of the shares. Basically the provision of the bill, is by this limitation on the right to transfer, that a co-operative corporation cannot hold more than 25 per cent of the total number of issued and outstanding shares of a class that it holds.

Senator Flynn: Instead of 10 per cent?

Mr. Scott: Instead of 10 per cent. Section 111(3) at page 96, provides that where a co-operative corporation does hold more than 25 per cent it shall not be permitted to vote any of

[Traduction]

ou unions régionales sont réputées associées aux caisses de crédit ou caisses populaires membres. Leurs portefeuilles combinés sont limités à 25 p. 100 des actions donnant droit de vote. Par conséquent la définition que j'ai lue—je parlerai de cette limitation dans quelques instants—traite des centrales, des fédérations ou des unions régionales.

Toujours dans le cadre des articles que nous étudions, en l'occurrence des articles 110-114, il est mentionné à la page 91:

a) «personne» vise également Sa Majesté du chef d'une province...

Et cela nous amène aux articles portant sur le droit d'un gouvernement provincial à détenir des actions dans une banque. Et on peut ensuite lire à la page 93, au paragraphe 110(2):

(2) Sauf autorisation du Ministre, il est interdit à la filiale d'une banque étrangère d'inscrire un transfert d'actions à son registre des valeurs mobilières.

Il s'agit d'une disposition assez complexe qui en fait signifie que la filiale d'une banque étrangère, c'est-à-dire une banque étrangère constituée en corporation aux termes de la nouvelle Loi sur les banques, ne peut transférer ses actions sans l'approbation préalable du ministre. Par ailleurs, le projet de loi comprend également une disposition autorisant le ministre à établir les modalités en vertu desquelles les banques étrangères peuvent effectuer des transferts d'actions.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Quel est le but de ces dispositions?

M. Scott: Eh bien, je crois qu'elles découlent du principe énoncé à l'Annexe B concernant les corporations et les banques et selon lequel les filiales des banques étrangères étaient considérées comme des corporations fermées de droits privés. Il s'agit donc d'une banque constituée en corporation aux termes de ce nouveau projet de loi, d'une banque dont les actions sont détenues par une banque étrangère et qui est considérée comme une corporation fermée de droits privés du fait que la corporation mère en est le seul actionnaire. Le projet de loi stipule tout simplement que les banques ne peuvent effectuer de transfert d'actions sans l'autorisation préalable du ministre. Si c'était le cas, il s'agirait d'un changement radical du caractère de l'institution. C'est pourquoi le ministre est censé donner son approbation, ou rendre toute autre décision.

En outre, le paragraphe 110(4)—et c'est très important, compte tenu de votre recommandation—autorise les sociétés coopératives que j'ai décrites un peu plus tôt à détenir plus de 25 p. 100 des actions. Mais essentiellement, ce projet de loi a pour but, en limitant le droit de transférer des actions, d'interdire aux sociétés coopératives de détenir plus de 25 p. 100 du nombre des actions émises et en circulation d'une même catégorie, détenues par des sociétés coopératives.

Le sénateur Flynn: Au lieu de 10 p. 100?

M. Scott: Au lieu de 10 p. 100. De plus, le paragraphe 111(3) qui figure à la page 96 stipule que dans le cas où une société coopérative détient plus de 25 p. 100 des actions, il lui

[Text]

those shares. That is the mechanism to take care of *status quo* situations where co-operative corporations do hold more than 25 per cent.

The Chairman: This is in line with the recommendation which this committee made.

Mr. Scott: The recommendation of the committee is shown on page 6 of the summary, and the recommendation was two-fold; first of all it was the recommendation of this committee that the co-operative corporation be limited in its bank shareholdings to 10 per cent. The white paper contemplated 25 per cent. This committee recommended 10 per cent. The bill sticks with 25 per cent. But this committee did recommend controlling those institutions which hold more than 10 or 25 per cent, as the case may be, by limiting their voting rights. But in fact the bill does not incorporate the recommendation of this committee by limiting it to 25 per cent.

The Chairman: I think you understand what we are aiming at. These co-operative organizations might have a series of individual local organizations, and if they made purchases of bank shares in these different groupings, they could easily acquire majority holdings.

Senator Flynn: As in the case of the Provincial Bank, and I think the caisse populaire now have over 10 per cent and maybe over 25 per cent of the stock.

Mr. Scott: I think it is over 25 per cent.

Senator Flynn: That is why they would say that they would be entitled to vote only 25 per cent.

Mr. Scott: Except that the bill says you would not be entitled to vote any of the shares if you held more than 25 per cent.

Senator Flynn: Any of the shares?

Mr. Scott: Any of the shares.

Senator Laird: That is the sanction held over their heads.

Mr. Scott: I think this committee contemplated that they should be denied the right to vote those shares exceeding 25 per cent. The bill contemplates that they be denied any right to vote as a level to encourage the to divest themselves of those shares exceeding 25 per cent.

Senator Flynn: Does the same thing apply to a provincial government?

Mr. Scott: Well, we will be coming to that in a moment.

The Chairman: I should refer you to page 28 of our report where we deal with this. I do not think it is necessary to read it into the record at this time, but we explain our reasons for the recommendation we made.

Mr. Scott: My recollection is that the representatives of the Montreal City and District Savings Bank were before you during your hearings on the white paper, and they expressed concern about this because there was some question of an acquisition of the Montreal City and District Savings Bank by

[Traduction]

sera interdit d'exercer le droit de vote attaché auxdites actions. Il existe donc un mécanisme permettant de régler le problème du *status quo* pour les cas où les sociétés coopératives détiennent plus de 25 p. 100 desdites actions.

Le président: C'est tout à fait conforme aux recommandations du comité.

M. Scott: Les recommandations du comité qui figurent à la page 6 du résumé sont bivalentes. En effet, le comité a d'abord recommandé qu'il soit interdit aux sociétés coopératives de détenir plus de 10 p. 100 des actions d'une banque. Le livre blanc avait proposé 25 p. 100 et c'est le chiffre qu'on a retenu dans le projet de loi. Toutefois, le comité a recommandé l'adaption de dispositions visant à contrôler les établissements qui détiennent plus de 10 p. 100 des actions ou, en l'occurrence, 25 p. 100, en limitant l'exercice du droit de vote attaché à cesdites actions. Mais en fait, le projet de loi n'englobe pas cette recommandation du comité en fixant une limite de 25 p. 100.

Le président: Vous comprenez je pense, le but que nous poursuivons. Ces sociétés coopératives peuvent être composées d'organisations locales qui, si elles achetaient individuellement des actions bancaires, pourraient rapidement devenir majoritaires.

Le sénateur Flynn: C'est le cas de la Banque Provinciale. Je pense que la caisse populaire détient maintenant 10 p. 100 des actions et peut-être même plus de 25 p. 100.

M. Scott: Je crois que c'est plus de 25 p. 100.

Le sénateur Flynn: C'est la raison pour laquelle ils prétendraient qu'ils peuvent exercer le droit de vote attaché à 25 p. 100 seulement des actions.

M. Scott: Mais aux termes du projet de loi, il est interdit d'exercer le droit de vote attaché aux actions si vous en détenez plus de 25 p. 100.

Le sénateur Flynn: Quelle qu'en soit la catégorie?

M. Scott: Quelle qu'en soit la catégorie.

Le sénateur Laird: C'est l'épée de Damoclès.

M. Scott: Je pense que le comité envisageait plutôt de leur interdire l'exercice du droit de vote attaché à toutes les actions excédant la limite de 25 p. 100. On a envisagé, dans le projet de loi, de se servir de cette disposition pour les encourager à se débarrasser de toute action au-delà de la limite de 25 p. 100.

Le sénateur Flynn: Cette disposition s'applique-t-elle aux gouvernements provinciaux?

M. Scott: Nous en parlerons dans un moment.

Le président: Je vous recommande de consulter la page 28 de notre rapport qui traite de cette question. Il n'est pas nécessaire de la consigner au procès verbal maintenant, mais nous y expliquons les raisons qui sous-tendent notre recommandation.

M. Scott: Si je me souviens bien, des représentants de la Montreal City and District Savings Bank ont comparu devant vous lors de vos audiences sur le livre blanc et ont manifesté leur inquiétude à cet égard parce qu'il était alors question de l'acquisition de cette banque par d'autres et ils s'intéressaient

[Text]

others and they were concerned about the control feature. So we may or may not hear something about that again.

The Chairman: It is quite likely that we will.

Mr. Scott: Section 110 (5) at page 94 deals with transfers to governments, and if I understand the scheme of this—and as I say it is quite complicated—the act contemplates that there will be no transfer of shares to governments, provincial or otherwise, but that where one is dealing with a new applicant for incorporation of a bank there is an exception made for governments and other institutions, including financial institutions, of limited duration in time. The basic prohibition against government interest in banks is in section 110 (5). As a matter of passing interest, section 110 (6)—the next subsection—completes the control mechanism for issuing shares and says that where you cannot transfer shares in accordance with this section, you cannot issue shares. So in one way or another the prohibitions meet all the exigencies.

Senator Molson: What about the voting on this 10 per cent limit? Is that the same as it was? That is, shareholders voting more than 10 per cent?

Mr. Scott: Yes.

Senator Flynn: With regard to the special case of the Bank of British Columbia, I understand that they may continue to vote 25 per cent of the voting shares for a maximum of 10 years after which the holding must be reduced to 10 per cent. This is in the new legislation, the same as in the white paper. But I thought at one time it was said that they would allow provincial governments to own 25 per cent. Now it is 10 per cent.

Mr. Scott: Let me see if I can find that section specifically. Section 114 (1) at page 104 says:

(1) Where a bank is incorporated on or after the first day of January 1968, it may, with the prior approval of the Governor in Council,

(a) if it is not a foreign bank subsidiary, issue shares or register transfers of shares of the bank to a financial corporation or to other residents, except Her Majesty in right of Canada or an agent of her Majesty in such right, without regard to section 110, or

subsection (2) on page 105 says—and this is one that deals with provincial governments—

(2) A bank shall not, under subsection (1), issue or register a transfer of shares of a class of shares of the bank to Her Majesty in right of a province or an agent . . .

et cetera, and then there is a definition as to who meets the definition of Her Majesty in the right of a province and then it goes on to say—

...in circumstances where the total number of such shares that would be held thereafter by the person to whom the shares are proposed to be issued or transferred

[Traduction]

beaucoup à ce mécanisme de contrôle. Il est donc possible que la question revienne sur le tapis.

Le président: C'est fort probable.

M. Scott: Passons maintenant au paragraphe 110(5) à la page 94 qui traite du transfert d'actions à un gouvernement et si je comprends bien—et c'est assez complexe—ce projet de loi envisage la possibilité d'interdire le transfert d'actions à des gouvernements, provinciaux ou autres, mais dans le cas d'une banque demandant à être constituée en corporation, on accorde une exemption aux gouvernements ou autres établissements, y compris les institutions financières, pour une période limitée. Le paragraphe 110(5) interdit donc aux gouvernements de détenir des intérêts dans les banques et le paragraphe suivant, soit le 110(6), complète le mécanisme de contrôle d'émission d'actions en interdisant le transfert d'actions à moins qu'il ne soit effectué conformément aux dispositions énoncées. Alors d'une façon ou d'une autre, ces dispositions satisfont toutes les exigences.

Le sénateur Molson: Pouvez-vous nous parler du vote et de cette limite de 10 p. 100? Cette disposition demeure-t-elle inchangée? C'est—dire, dans le cas des actionnaires détenant plus de 10 p. 100 d'actions comportant droit de vote?

M. Scott: Oui.

Le sénateur Flynn: En ce qui concerne le cas bien particulier de la Bank of British Columbia, autant que je sache, cette dernière peut continuer de détenir 25 p. 100 des actions comportant droit de vote pour une période maximale de 10 ans, après quoi elle devra réduire ses avoirs à 10 p. 100. C'est ce que stipulent le projet de loi et le livre blanc. Mais il me semble qu'à un moment donné, on avait proposé de permettre aux gouvernements provinciaux de détenir 25 p. 100 des actions. Mais à présent c'est 10 p. 100.

M. Scott: Voyons si je peux trouver cet article. Le paragraphe 114(1), à la page 104, dit ceci:

(1) La banque constituée après le 31 décembre 1967 peut, avec l'approbation préalable du gouverneur en conseil,

a) si elle n'est pas la filiale d'une banque étrangère, émettre des actions ou procéder à l'inscription de tout transfert de ses actions à une société financière ou à d'autres résidents, à l'exception de Sa Majesté du chef du Canada ou d'un mandataire de celle-ci, sans tenir compte des dispositions de l'article 110, ou

le paragraphe (2), à la page 105, lequel se rapporte aux gouvernements provinciaux, dit ceci:

(2) La banque ne peut s'autoriser du paragraphe (1) pour émettre des actions ni en inscrire le transfert, au profit de Sa Majesté du chef d'une province, d'un mandataire de celle-ci . . .

etc.; il y a ensuite une définition quant à savoir qui répond à la définition de Sa Majesté du chef d'une province. L'article poursuit en ces termes:

...au cas où le total des actions que détiendraient ladite personne et les actionnaires qui lui sont associés dépasse-

[Text]

and other shareholders associated with that person would exceed twenty-five per cent of the total number of shares of that class that would be issued and outstanding after the issue or transfer of the shares.

That means, in effect, that a provincial government may own 25 per cent, and the limitations on those rights are in subsection (4), at the bottom of the page, and subsection (5) on the next page, page 106. Those limitations, as I read them, say, in effect, that a provincial government cannot acquire shares, such 25 per cent interest, unless it is done within five years of incorporation or within five years of the coming into force of the statute. Then subsection (5) says that they can only hold them for a period of ten years.

Senator Connolly (Ottawa West): Could you tell us what you think the rationale is for the time limitation?

Mr. Scott: I suppose it is because of the Bank of British Columbia and others, where the incorporation of a new bank with the regional presence was considered desirable and the only way it could be managed was with government sponsorship from the capital standpoint. The basic scheme of the act, as I have indicated, is that governments should stay out of the banking business with this one exception, where the concept of the bill is that a provincial government may participate in the interests of launching a new undertaking. Thus it says that this must be done within five years of the coming into force of the act or of the incorporation of the company, whichever occurs earlier, and the holdings can be held for only ten years.

Senator Connolly (Ottawa West): Suppose a regional bank—and it is invidious perhaps to use the name of the Bank of British Columbia, but let us use it for the moment—got into difficulty and the provincial government decided it would help but that it would want some of the equity in the bank, even up to the limited amount proposed. Is that an argument in favour of saying that perhaps there is a special case to be made in those circumstances?

Mr. Scott: I think that is what the bill intends. The bill has underlying it the philosophy that there is a special case to be made here.

Senator Connolly (Ottawa West): Yes, but only within the first five years after the incorporation.

Mr. Scott: Yes. In other words, it is in the launching period, as I understand it.

Senator Connolly (Ottawa West): I am talking about, say, 15 years down the road, when the bank encounters difficulty and the provincial government may be concerned.

Mr. Scott: I suppose that is a philosophical question which is for you learned gentlemen to deal with. I can say what is in the bill, but I hesitate to go any further than that.

Mr. Lewis: Mr. Chairman, may I ask this of Mr. Scott: Did you come across a section or subsection which deals with the case of, say, a caisse populaire owning 25 per cent or more of a bank, where they have lost the right to appoint directors?

[Traduction]

raient vingt-cinq pour cent des actions émises et en circulation d'une même catégorie.

Cela veut donc dire qu'un gouvernement provincial peut détenir 25 p. 100 des actions. Les délais imposés quant à ces droits figurent au paragraphe (4), au bas de la page, ainsi qu'au paragraphe (5), à la page suivante, soit la page 106. Si je comprends bien, ces dispositions stipulent qu'un gouvernement provincial ne peut acheter ces 25 p. 100 d'actions à moins de le faire avant l'expiration d'un délai de cinq ans à compter de sa date de constitution ou à compter de l'entrée en vigueur de la loi. Le paragraphe (5) dit ensuite qu'il ne peut les détenir que pendant une période de dix ans.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Pourriez-vous nous dire quelle est, à votre avis, la raison d'être de ce délai?

M. Scott: Je suppose qu'il découle de la charte régissant la Banque de Colombie-Britannique, ainsi que d'autres banques. On a jugé souhaitable la constitution d'une nouvelle banque ayant une présence régionale, et la seule façon d'y arriver était d'avoir recours à l'aide du gouvernement, du point de vue du capital. Comme je l'ai mentionné, la loi vise essentiellement à éloigner les gouvernements du secteur bancaire, sauf lorsqu'un gouvernement provincial peut favoriser le lancement d'une nouvelle entreprise. Le projet de loi stipule que cela doit se faire avant l'expiration du plus court des deux délais suivants: celui de l'entrée en vigueur de la loi, ou celui de la constitution de la société. Les actions achetées ne peuvent en outre être détenues que pendant dix ans.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Supposons qu'une banque régionale—et il est peut-être désobligeant d'utiliser le nom de la Banque de Colombie-Britannique, mais utilisons-le pour le moment—a des difficultés et que le gouvernement provincial décide de l'aider, mais demande une partie des actions de la banque, disons le maximum autorisé par le projet de loi. Cela justifie-t-il l'argument selon lequel il faudrait en faire un cas d'espèce dans ces circonstances?

M. Scott: Je pense que c'est ce que vise le projet de loi. Je pense que le projet de loi sous-entend qu'il y a un cas d'espèce à faire ici.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Oui, mais seulement dans un délai de cinq ans à compter de la date de constitution.

M. Scott: Oui. Autrement dit, pendant la période de lancement, si je ne m'abuse.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Oui, mais je songe à 15 ans plus tard, à une époque où la banque connaît des difficultés et où le gouvernement provincial peut être amené à jouer un rôle.

M. Scott: J'imagine qu'il s'agit d'une question philosophique que vous pourrez régler, grâce à votre érudition. Je peux dire ce qu'il y a dans le bill, mais j'hésiterais à aller plus loin.

M. Lewis: Monsieur le président, j'aimerais poser la question suivante à M. Scott: Avez-vous vu un article ou un paragraphe qui traite du cas d'une caisse populaire détenant

[Text]

Mr. Scott: Well, they cannot vote any of their shares.

Mr. Lewis: Did you find that? I think I remember reading somewhere in the act a section to that effect, or to the effect that not only could they not vote the shares but also they could not appoint directors representing the Caisse, if that situation arose.

Mr. Scott: If it is there, I missed it, but I will make a note to see if we can find that.

Mr. Lewis: We can report back on that later?

Mr. Scott: Yes. The last point I wish to make on this subject of provincial government shareholdings is that there is a limitation on the right of such a shareholder to appoint directors who are officers or employees of the shareholder. Not only is there a limitation of the entitlement of a provincial government to hold shares but there is a limitation on the number of public servants employed by the province that may be appointed as directors of the bank. That is found in subsection (7) of section 114 at page 106. It is a lawyer's dream of language, but what I make of it is that you may only elect directors from officers or employees of the provincial government in the same proportion as the shareholdings that the provincial government has. So if it has its maximum of 25 per cent, that defines the limit in terms of the proportion of the number of directors that it can elect to the total number of directors called for in the incorporating document.

The Chairman: Unless it results in a fraction.

Mr. Scott: Yes.

Senator Flynn: In a fraction of a director. Well, we have seen that!

Senator Cook: Yes, a vulgar fraction!

Senator Laird: You would have to have King Solomon on that.

Mr. Scott: Mr. Chairman, that is all I have on this subject. I think in the order of march the next subject is probably foreign banks.

If you just look briefly at this summary again, at the bottom of page 6 is the entitlement to hold shares by other Canadian residents. In other words, these are shareholdings of any ordinary citizen in a bank and the 10 per cent limit applies as is in the present act. The white paper contemplated that there be a ten-year limit on shareholding in excess of 10 per cent, and that is included in the bill under section 114(5) and section 110(3). I believe that covers the subject of shareholdings.

The Chairman: That was your appointed task.

Mr. Scott: Yes. I am sitting here afraid you are going to ask me about foreign banks. We would like the luncheon interval to review our position on foreign banks.

[Traduction]

25 pour cent ou plus des actions d'une banque, alors qu'elle a perdu le droit de nommer des directeurs?

M. Scott: Aucune de leurs actions ne leur donne le droit de vote.

M. Lewis: Avez-vous trouvé la disposition? Je crois avoir lu dans la loi un article en ce sens, ou une disposition stipulant que leurs actions ne leur donnaient pas le droit de vote et que, par ailleurs, ils ne pouvaient pas nommer des directeurs représentant la Caisse, si le cas se présentait.

M. Scott: Si cette disposition existe, je ne l'ai pas vue, mais je vais prendre note de votre question et je vais vérifier.

M. Lewis: Nous pourrions donc y revenir un peu plus tard.

M. Scott: Oui. Avant que nous passions à une autre question, j'aimerais signaler, au sujet des actions détenues par un gouvernement provincial, qu'il existe une restriction sur le droit que possède un tel actionnaire de nommer des directeurs qui sont en même temps des dirigeants ou des employés de cet actionnaire. Ainsi, non seulement y a-t-il restriction quant au droit d'un gouvernement provincial de détenir des actions, mais le nombre de fonctionnaires employés par cette province qui peuvent être nommés directeurs de la banque est aussi limité. Vous trouverez la disposition au paragraphe (7) de l'article 114 à la page 106. Tous les avocats doivent rêver de pouvoir rédiger un libellé aussi subtil, mais j'ai cru comprendre que les directeurs élus parmi les dirigeants ou les employés du gouvernement provincial peuvent occuper au maximum un nombre de sièges proportionnel au nombre d'actions détenues par ce dernier. Ainsi, s'il détient un maximum de 25 pour cent des actions, il ne peut élire plus de 25 pour cent du nombre total de directeurs prévus dans le document de constitution.

Le président: A moins qu'il y ait une fraction.

M. Scott: Oui.

Le sénateur Flynn: A moins qu'il y ait fraction d'un directeur. Ça s'est déjà vu!

Le sénateur Cook: Oui, une vulgaire fraction.

Le sénateur Laird: Seul le roi Salomon peut régler un tel problème.

M. Scott: Monsieur le président, je n'ai rien à ajouter à ce sujet. Je crois qu'en vertu de l'ordre du jour, nous passons maintenant aux banques étrangères.

Si vous vous reportez brièvement au sommaire, au bas de la page 6, on traite du droit que possèdent les autres citoyens canadiens de détenir des actions. En d'autres termes, il s'agit des actions d'une banque détenues par un citoyen ordinaire dans une banque, et la limite de dix pour cent s'applique comme dans la loi actuelle. Le Livre blanc songeait à fixer une limite de dix ans sur le nombre d'actions que l'on peut détenir au-delà du dix pour cent, et cette question est incluse dans le bill aux paragraphes 114(5) et 110(3). Cela met fin à l'étude de la question du nombre d'actions que l'on peut détenir.

Le président: C'est la tâche que l'on vous avait confiée.

M. Scott: Oui. Maintenant je crains que vous ne me demandiez de parler des banques étrangères. Nous aimerions profiter

[Text]

The Chairman: I think this would be a convenient point at which to adjourn. I have a meeting at 12 o'clock and it would give our experts a chance to reorganize and reorientate themselves on their position. We will resume at 2.30, at which time we will go into the question of foreign banks.

The committee adjourned.

The committee resumed at 2.30 p.m.

The Chairman: We will continue our study of the bank bill, with John Lewis developing first the aspect with respect to foreign banks. After that, David Scott will deal with the powers. I should also say that there has been a slight change in our plans and tomorrow morning we will continue dealing with the bank bill. The competition bill, which we were to attempt to deal with tomorrow morning, is put over until next Wednesday.

Senator Laird: Your notice refers to the Bank Act.

The Chairman: Yes; oh, yes, we will not forget it.

Senator Laird: But I wondered if you knew.

Senator Austin: Mr. Chairman, as I was unavoidably absent this morning, due to the requirement to attend a regional caucus meeting, and I know that you dealt with the question of incorporation and public hearings, I simply wish to advise the committee that I am very strongly of the view that we should maintain the position that we took in our recommendations with respect to the question of the form of public hearings with regard to the incorporation of new banks. I wish the committee to know that I take that position and will support it.

The Chairman: It is a matter of record now in *Hansard* and I should tell you that that appeared to be the thinking of the committee this morning. As a matter of fact, the concrete suggestion was that the vehicle through which to carry on such a study or investigation might be by making use of guidelines prescribed by statute for the Inspector General of Banks. That is not to say that the committee was binding itself to that method. However, it was one method under discussion. There is no question of abandoning the idea that if the letters patent route is to be the route for incorporation of banks, there must be some public entry, some public participation in hearings, at a stage before the letters patent are actually issued. We do not wish, unless it is absolutely necessary, to establish another bureaucratic institution. So that is in line with your thinking.

Senator Austin: It is.

The Chairman: Now we will proceed, Mr. Lewis.

Mr. Lewis: Mr. Chairman and honourable senators, in connection with the proposed legislation for foreign banks, you will remember that your committee in its report made a good number of recommendations and it is our assessment that such recommendations have been accepted almost *in toto*. Certainly, from a materiality point of view, they have been accepted. Those which were not accepted were necessitated because of

[Traduction]

de la pause du déjeuner pour revoir notre position sur les banques étrangères.

Le président: Je crois que le moment est bien choisi pour suspendre les travaux. J'ai une réunion à midi et cela donnerait à nos experts l'occasion de se réorganiser ou de se réorienter. Nous reprendrons les travaux à 14 h 30 et nous étudierons à ce moment-là la question des banques étrangères.

Le Comité suspend ses travaux.

La séance reprend à 14 h 30.

Le président: A l'ordre. Nous allons poursuivre l'étude du bill sur les banques et John Lewis traitera d'abord de l'aspect concernant les banques étrangères. Ensuite, David Scott parlera de la question des pouvoirs. Je voudrais également mentionner qu'il y a eu un léger changement dans nos projets et que demain matin nous continuerons l'étude du bill sur les banques. L'étude du bill sur la concurrence, qui devait se faire demain matin, sera remise à mercredi prochain.

Le sénateur Laird: Votre avis parle de la loi sur les banques.

Le président: Oui, nous n'allons pas l'oublier.

Le sénateur Laird: Mais je me demandais si vous le saviez.

Le sénateur Austin: Monsieur le président, comme j'étais absent ce matin—parce que je devais assister à une réunion du caucus régionale—et que par ailleurs je sais que vous avez abordé la question de la constitution en corporation et des auditions publiques, je désire tout simplement aviser le Comité que je suis fortement en faveur du maintien de la position que nous avons adoptée dans nos recommandations pour ce qui est du type d'auditions publiques concernant la constitution en corporation des nouvelles banques.

Le président: C'est une question qui est actuellement consignée au *hansard* et je voulais également vous signaler que cela a semblé être la pensée du Comité ce matin. En fait, voici quelle était la suggestion concrète: le moyen par lequel poursuivre une telle étude ou une telle enquête pourrait être d'utiliser des directives prescrites par une loi pour l'inspecteur général des banques par exemple. Ce qui ne veut pas pour autant dire que le Comité se liait à cette méthode d'opérer: c'était l'une des méthodes débattue. Il n'est donc pas question d'abandonner l'idée que—si la méthode des lettres patentes doit être celle de la constitution en corporation des banques—il doit y avoir une demande enregistrée publiquement avant l'émission effective des lettres patentes et une participation du public aux auditions. Nous ne désirons pas, à moins que cela ne soit absolument nécessaire, créer une autre institution administrative. Je pense donc que cela correspond à votre pensée.

Le sénateur Austin: Oui.

Le président: Nous allons maintenant poursuivre, M. Lewis.

M. Lewis: Monsieur le président, honorables sénateurs, relativement au projet de loi sur les banques étrangères, vous vous rappellerez que votre Comité a soumis, dans son rapport, un certain nombre de recommandations et d'après nous, elles ont été acceptées presque en totalité. Certainement, dans l'ensemble, elles ont été acceptées. Celles qui n'avaient pas été acceptées ont été rendues nécessaires à cause de certains

[Text]

certain changes caused by a swing towards the kind of recommendations which the committee made. In running through these, I do not think it is necessary to go into a great deal of detail, because you are familiar with the recommendations, as they appear in the committee's report.

The Chairman: Let us not be too brief. Let us assume that, in the pressure of events, some of the details might not come out too clearly. Use your judgment, but err on the side of being generous in your explanations.

Mr. Lewis: I shall endeavour to do so, Mr. Chairman. Dealing with the Summary of Banking Legislation 1978, the four column one prepared for the committee, we can start with the section dealing with the Foreign Investment Review Act and the Foreign Investment Review Agency. In this respect, it appears that the proposed legislation gives precedence to the Bank Act.

Senator Laird: What page is that?

Mr. Lewis: Page 277 of the bill. It is on page 7 of the document. It deals with foreign banks at the bottom of page 7 and with the screening of the Foreign Investment Review Agency on page 8. It does give the provisions of the new bill precedence over the Foreign Investment Review Act. As far as the general details are concerned with respect to the permission of foreign banks to be incorporated, the name taken is a "foreign bank subsidiary." Those words are important new words. They define a subsidiary of a foreign bank to be incorporated in Canada under the Bank Act.

You will recall that it was the committee's recommendation that the capital of a bank be limited to 20 times its authorized capital, and it could grow approximately \$500 million further. The committee recommended, as proposed in the White Paper on Canadian Banking Legislation, that the share of foreign banks' assets be allowed to grow to 15 per cent of total commercial lending in Canada. In the new legislation, Bill C-57, it is called 15 per cent of total commercial financing. That, in turn, is defined on page 269, sections 294 and following. We had, as you know, recommended that the total commercial lending be defined, and it is now defined in the bill.

In addition, in accordance with the recommendation of the committee, the recommendation was that the limit could grow up to 15 per cent, and that that be indexed so that, as total commercial lending in Canada grew, foreign banks within that 15 per cent could grow. That would apply to both those within the 15 per cent and the total aggregate of all the foreign bank's assets that similarly were permitted to grow. There are other provisions concerning the formation of the foreign bank subsidiaries. There will be further regulations. Foreign bank subsidiaries are permitted to have one head office and four branches. That would be with the permission of the Minister of Finance.

[Traduction]

changements causés par un glissement, si vous voulez, vers les genres de recommandations faites par le Comité. Je ne pense pas qu'il soit nécessaire d'entrer dans de nombreux détails; vous connaissez bien ces recommandations, puisqu'elles figurent au rapport du Comité.

Le président: Ne soyons pas trop brefs. Supposons que sous la pression des événements, certains des détails soient ambigus. Je me fie à votre jugement, mais soyez plutôt généreux dans vos explications.

M. Lewis: Je m'efforcerai de l'être, monsieur le président. En abordant le Sommaire de la législation bancaire, 1978 l'appendice de quatre colonnes préparée pour le Comité, nous pouvons commencer par la partie qui porte sur la Loi sur l'examen de l'investissement étranger et l'Agence d'examen de l'investissement étranger. A cet égard, il semble que la mesure législative proposée donne la priorité à la Loi sur les banques.

Le sénateur Laird: A quelle page?

M. Lewis: A la page 277 du bill. Quant au document, il traite de la question des banques étrangères au bas de la page 7, et de la sélection effectuée par l'Agence d'examen de l'investissement étranger, à la page 8. Il ne donne toutefois pas aux dispositions du nouveau bill préséance sur celles de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger. Or, quant aux détails généraux relatifs à la possibilité pour les banques étrangères de se constituer en sociétés, les termes employés sont les suivants: «Filiale de banques étrangères». Ces nouveaux termes sont importants, ils définissent une filiale d'une banque étrangère devant être constituée en société au Canada aux termes de la Loi sur les banques.

Vous vous souvenez certainement que c'est le Comité qui a recommandé que le capital d'une banque soit limité à 20 fois le montant de son capital autorisé, et qu'il pourrait s'accroître d'un montant d'environ \$500 millions. Le Comité a recommandé, ainsi que le propose le Livre blanc sur la législation bancaire canadienne, que la part de l'actif des banques étrangères puisse s'accroître de 15 p. 100 du total des prêts commerciaux accordés au Canada. Dans la nouvelle loi, le bill C-57, il s'agit de 15 p. 100 du total du financement commercial qui, à son tour, est défini à la page 269, à l'article 294 et aux articles suivants. Nous avons recommandé de définir le total des prêts commerciaux, et cette opération est maintenant définie dans le bill.

En outre, conformément à la recommandation du Comité voulant que la limite puisse être portée à 15 p. 100, et que cette croissance soit indexée de sorte qu'à mesure que le total des prêts commerciaux augmente au Canada, les banques étrangères pourraient accroître leurs opérations dans les limites de ces 15 p. 100. Cela pourrait s'appliquer à celles qui entrent dans les limites des 15 p. 100 et aux banques étrangères dont l'actif total était autorisé à croître de même. Il y a d'autres dispositions au sujet de la création de filiales de banques étrangères. D'autres règlements seront établis. Les filiales de banques étrangères sont autorisées à avoir un siège social et quatre succursales, avec la permission du ministre des Finances.

[Text]

If I might read some of the detailed provisions which appear on page 7 of the Summary of Banking Legislation, 1978, under the heading "New Legislation" it states:

—at time of establishment, foreign bank subsidiary must be wholly owned by one or more foreign banks.

It goes on to state:

—once established, foreign bank may make public issues of voting shares to Canadians provided foreign bank continues to hold 60% of voting shares.

And the next provision states:

—foreign bank holding shares in foreign banking subsidiary in Canada may not hold shares in other Canadian banks (existing holdings excepted).

You will recall that we listened to representations from two or three foreign banks who, because of cross-shareholdings in Europe, were in a difficult position. A strict interpretation of the white paper would have made it impossible for either of such parent companies to open up their separate respective foreign bank subsidiaries in Canada. This is a kind of grandfather clause which takes care of that situation.

Other provisions include one that representative offices are allowed, and they must be registered with the Inspector General of Banks. So there is control all the way through. In other words, there is control not just when they incorporate as a foreign bank subsidiary, but also if they choose to do business in Canada through representative offices or through what are called non-bank affiliates. A non-bank affiliate is where the percentage holding is somewhere between 10 and 25 per cent.

There appears to be some grandfathering in connection with present vested interests by foreign banks in non-banking corporations in Canada. The banking aspect of non-banking is referred to in the legislation as being a combination of not only lending money, but also the accepting of deposits transferable by order. A foreign bank which controls a subsidiary or affiliate engaged in factoring or leasing would be covered by that grandfather clause. It would not have to divest itself of that interest at this particular time. It is quite probable in many cases that the operations of such affiliates would be merged into the operation of the new foreign bank subsidiary.

The Chairman: There is no specific provision requiring that to be done.

Mr. Lewis: That is correct, Mr. Chairman.

The Chairman: Should there be such a provision? If a foreign bank is engaged in those activities through an affiliate in Canada and that bank proposes to incorporate a bank in Canada as a foreign subsidiary, should it be entitled to carry on those operations in the affiliate company or, since a bank may do factoring, should it be required to carry on such

[Traduction]

Si vous permettez que je lise les dispositions qui figurent à la page 9 de l'appendice du Sommaire de la législation bancaire, 1978, sous la rubrique «Nouvelle législation», il est stipulé:

—lors de sa création, une filiale de banque étrangère devra appartenir en totalité à une ou plusieurs banques étrangères;

Puis, on trouve la disposition suivante:

—une fois établie, elle pourra faire des émissions publiques d'actions donnant droit de vote au Canada, à condition que les banques étrangères gardent 60 p. 100 de ses actions;

Et la disposition suivante stipule:

—une banque étrangère qui détient des actions dans une filiale de banque étrangère au Canada ne pourra en détenir dans d'autres banques canadiennes (abstraction faite des avoirs existants).

Vous vous souvenez certainement que nous avons écouté les observations de deux ou trois banques étrangères qui, à cause du chevauchement de la détention d'actions en Europe, se trouvaient dans une situation critique parce qu'une interprétation stricte du Livre blanc aurait empêché l'une ou l'autre de telles sociétés mères d'ouvrir leurs filiales bancaires respectives au Canada. C'est le genre de clause des droits acquis qui, à mon avis, résoud ce problème.

Parmi les autres dispositions, on en a inclus une autorisant des bureaux de représentation qui doivent être enregistrés auprès de l'inspecteur général des banques. Ainsi donc, il y a contrôle sur toute la ligne. En d'autres termes, on exerce un contrôle non seulement lorsqu'il y a constitution en corporation d'une succursale d'une banque étrangère, mais aussi lorsqu'on choisit d'exploiter une entreprise au Canada par l'entremise de bureaux de représentation ou de ce que l'on convient d'appeler les filiales non bancaires. On parle de filiale non bancaire lorsque la filiale détient entre dix et vingt-cinq p. 100 du capital.

Il semble que les banques étrangères veuillent protéger les intérêts qu'elles ont actuellement acquis dans les sociétés non bancaires au Canada. Quant aux activités bancaires de ces sociétés, la loi stipule qu'elles doivent non seulement prêter de l'argent, mais aussi accepter des dépôts transférables sur ordre. Ainsi donc, une banque étrangère qui contrôle une succursale ou une filiale effectuant de l'affacturage ou du crédit-bail financier serait visé par cette clause de protection. Elle n'aurait pas à se départir de ses intérêts à ce moment précis. Il est fort probable, dans de nombreux cas, que les opérations de ces filiales seront peut-être fusionnées avec celles de la nouvelle succursale de la banque étrangère.

Le président: Aucune disposition précise n'exige qu'il en soit ainsi.

M. Lewis: C'est exact, monsieur le président.

Le président: Mais devrait-il y avoir une telle disposition? Si une banque étrangère exerce ces activités par l'entremise d'une filiale au Canada et que cette banque a l'intention de constituer en corporation une banque au Canada à titre de succursale étrangère, devrait-elle avoir le droit d'effectuer ces opérations dans la société affiliée, ou, comme une banque peut faire

[Text]

operations through the foreign bank subsidiary, thereby bringing all of its operations under the supervision of the Inspector General of Banks?

Senator Beaubien: Chartered banks in Canada are permitted to do some factoring now, are they not?

The Chairman: To the extent that the banking powers in the bill would permit the carrying on of businesses which the affiliate now carries on in Canada. Perhaps you could speak to that, Mr. Lewis?

Mr. Lewis: At the present time a number of Canadian chartered banks are carrying on factoring and leasing businesses through partly-owned subsidiaries or affiliates. While such activities are not specifically permitted under the present Bank Act, there are no specific provisions against them. Bill C-57 would permit such activities, but it goes on to state that they shall be carried on under the mantle of the bank; that they cannot be carried on through separate subsidiaries. The use of subsidiaries is limited to such things as a real estate holding company, or in some cases a mortgage company. Generally, all banking activities, which would now include leasing and factoring, would have to be carried on through a division of the bank.

It was our view that, given the present economic and general corporate situation milieu, this provision was not necessary. There are some limitations with respect to such investment, one of which is that foreign bank affiliates engaged in both lending and accepting transferable deposits must incorporate under the Bank Act. Non-bank affiliates must file reports on their activities. So there is control. That information is quite important to the Inspector General of Banks and to the Governor of the Bank of Canada. Non-bank affiliates may not borrow with a guarantee of foreign parents or affiliates without the approval of the Minister of Finance. The recommendation of the Senate committee in this respect was that they permit it to borrow, but it was linked to 50 per cent of the Canadian affiliate's total combined borrowing liabilities and shareholders' equity. That is to say that there was a limit so that if they wanted to grow they had to put more capital into their Canadian bank. But the white paper was very ambiguous in this respect. They did not define any difference between a foreign bank affiliate and a foreign bank subsidiary. Our recommendation was based on a broad interpretation that they were referring to both a foreign bank subsidiary and a foreign bank affiliate, whereas it appears in Bill C-57 now that they have actually defined the limitation or the prohibition on borrowing on the guarantee of a parent as limited to the affiliate, a non-bank affiliate. If they incorporate as a bank under Schedule B, it will be permitted. We recommended that. It is important, because it would be demanded and it would be necessary for them to carry on properly with the guarantee of the parent, which, of course, would be pretty readily given.

[Traduction]

de l'affacturage, devrait-elle être tenue d'effectuer ses opérations par l'entremise de la succursale de la banque étrangère, assujettissant ainsi toutes ces opérations à la supervision de l'inspecteur général des banques?

Le sénateur Beaubien: Actuellement, les banques à charte au Canada ont le droit de faire de l'affacturage, n'est-ce pas?

Le président: Dans la mesure où les pouvoirs relatifs aux banques énoncés dans le projet de loi permettent l'exploitation d'une entreprise qu'une filiale exploite actuellement au Canada. Pourriez-vous nous donner des précisions à ce sujet, monsieur Lewis.

M. Lewis: Actuellement, un certain nombre de banques à charte canadiennes font de l'affacturage et du crédit-bail financier par l'entremise de succursales ou de filiales qui leur appartiennent en partie. Même si ces activités ne sont pas spécifiquement permises en vertu de la Loi actuelle des banques, aucune disposition précise ne l'interdit. Le Bill C-57 permet ces activités, mais stipule qu'elles doivent être effectuées dans le cadre des structures de la banque; ces activités ne peuvent s'exercer par l'intermédiaire de succursales distinctes. L'utilisation des succursales est limitée à des sociétés immobilières ou peut-être dans certains cas à des sociétés de prêts hypothécaires; mais en général, toutes les activités bancaires, qui comprendraient l'affacturage et le crédit-bail financier, devront être effectuées par l'entremise d'une division de la banque.

Nous croyons que, compte tenu de la situation économique actuelle et de la situation des corporations en général, cette disposition n'est pas nécessaire. Ces investissements sont soumis à certaines limites, dont une oblige les filiales d'une banque étrangère qui consent des prêts et qui accepte des dépôts transférables à se constituer en corporation en vertu de la Loi sur les banques. Les établissements non bancaires doivent alors déposer un rapport sur leurs activités. Pour qu'il y ait un contrôle. Je pense que ces renseignements sont très importants pour l'inspecteur général des banques et pour le gouverneur de la Banque du Canada. Les établissements non bancaires ne peuvent pas emprunter avec la garantie de la maison-mère à l'étranger ou celle d'autres établissements sans l'approbation du ministre des Finances. Le comité sénatorial a recommandé à cet égard qu'ils soient autorisés à emprunter, mais cet emprunt devrait représenter 50 p. 100 de l'ensemble des dettes et de l'avoir des actionnaires de l'établissement canadien. Il y avait donc une limite et ils devaient déposer un plus gros montant auprès de leur banque canadienne s'ils voulaient se développer. Mais le Livre blanc n'était pas très clair à ce sujet. En effet, il n'a pas fait de distinction entre un établissement non bancaire membre d'un groupe bancaire étranger et une filiale de banque étrangère. Ainsi notre recommandation se fondait sur une interprétation large, elle portait à la fois sur les filiales de banque étrangères et sur les établissements bancaires membres d'un groupe bancaire étranger. Or, d'après le bill C-57, il semble que l'on ait réellement défini le plafond ou l'interdiction d'emprunter, avec la garantie d'une maison-mère, uniquement pour les établissements non bancaires. Mais si l'établissement se constitue en société, sous forme de banque, aux termes de l'annexe B, il pourra aussi en

[Text]

There are some other new provisions scattered throughout Bill C-57 and it is not easy to pick them out. We have made a list of some of them. I have covered most of them already, but I have not referred to the sections, because I do not think it is necessary for our study today to give the pages and sections. There is, however, one provision, on page 276, section 297(3) which says—and here I am paraphrasing—that where the interest of a foreign bank in a foreign bank subsidiary is less than 50 per cent, the foreign bank subsidiary may own more than 10 per cent of the Canadian non-financial corporation. This means that if they do not fall within that definition, the foreign bank subsidiary could not own more than 10 per cent of another corporation doing anything in the industrial world other than banking.

Another provision, which is important from the point of view of liquidity, says that a foreign bank subsidiary shall maintain assets in Canada equal to its liabilities in Canada. Otherwise, it would be very hard to control the liquidity.

Mr. Chairman, these are the main points in connection with the study of foreign banks. Bill C-57, so far as we know, has been received very well by the banking community in general in Canada. We will be hearing from some of the foreign banks, no doubt, but there has not been very much opposition to the sections or to the provisions in general.

The Chairman: No. We have had a letter from Citicorp indicating their desire to make representations, but also indicating that they do not disapprove of most of the sections in the bill. We have had letters from several other sources. I expect that we will be receiving some from the foreign banks in other countries who appeared before us in our previous hearings. That may not come until after the summer recess. Are there any questions on this aspect that John Lewis has developed?

Senator Laird: Mr. Chairman, I suppose the aspect of reciprocity enters into consideration of the legislation on foreign banks. Am I right?

The Chairman: Yes.

Mr. Lewis: Very much so.

The Chairman: I was going to say that it is underlined, but let us put it this way: it is stated in the bill.

Senator Cook: If my recollection is right, the only one who was cool towards it was Toronto-Dominion Banks. Our chartered banks seemed to be satisfied, except Mr. Thomson of Toronto-Dominion.

The Chairman: He appeared and indicated the opposition to extending these privileges to foreign banks, regardless of the fact that there is a requirement of reciprocity, yes.

Senator Cook: He was the only one, wasn't he?

The Chairman: He was the only one who appeared. I cannot say he was not speaking for more than just the Toronto-

[Traduction]

bénéficiaire. C'est ce que nous recommandons car nous pensons qu'avec la garantie de la maison-mère il doit tout naturellement fonctionner convenablement.

Il y a d'autres nouvelles dispositions éparpillées dans tout le bill C-57 et il n'est pas aisé de les choisir. Cependant, nous avons dressé une liste de certaines d'entre elles. Je pense que j'ai déjà parlé de la plupart d'entre elles, mais je n'ai pas mentionné les articles, car je ne voyais pas la nécessité pour notre étude d'aujourd'hui de préciser les pages et les articles. Il y a, toutefois, à la page 276, le paragraphe 297.(3) qui stipule, et je paraphrase, que si une banque étrangère détient moins de 50 p. 100 des actions de la filiale d'une banque étrangère, la banque étrangère peut détenir plus de 10 p. 100 des actions d'une société canadienne qui ne soit pas une société financière. Cela veut dire que si la filiale d'une banque étrangère ne satisfait pas aux conditions requises, elle ne peut pas détenir plus de 10 p. 100 des actions d'une autre société ayant dans le monde industriel des activités autres que bancaires.

Il existe une autre disposition qui est importante du point de vue des liquidités et qui stipule que l'actif, au Canada, de la filiale d'une banque étrangère doit être égal à son passif, au Canada, sinon il serait très difficile de contrôler ses liquidités.

Je pense, monsieur le président, que c'étaient là les principaux points concernant l'étude des banques étrangères. Pour autant que je sache, les milieux bancaires au Canada ont en général très bien accueilli le bill C-57, et bien que nous aurons sans aucun doute des échos de quelques banques étrangères, les articles et dispositions n'ont en général pas suscité une trop grande opposition.

Le président: Non. Nous avons reçu une lettre de la société Citicorp nous informant qu'elle souhaitait faire des représentations, mais en précisant qu'elle n'est pas en désaccord avec la plupart des articles. Nous avons aussi reçu plusieurs autres lettres, et je m'attends à ce que nous en recevions des banques étrangères dans d'autres pays qui ont déjà comparu devant nous lors de nos audiences antérieures. Mais ces lettres n'arriveront peut-être qu'après l'intersession. Y a-t-il des questions sur cet aspect que vient de nous expliquer M. John Lewis?

Le sénateur Laird: Monsieur le président, je suppose que la question de la réciprocité traite de la législation sur les banques étrangères. Ai-je raison?

Le président: Oui.

M. Lewis: Tout à fait.

Le président: J'allais dire que cet aspect est mentionné, mais disons plutôt que le bill en fait état.

Le sénateur Cook: Si mes souvenirs sont exacts, la seule réaction plutôt froide nous est venue de la banque Toronto-Dominion. Nos banques à charte semblaient satisfaites, à l'exception de M. Thomson de la Toronto-Dominion.

Le président: Il a comparu et s'est déclaré en désaccord avec l'idée d'étendre ces privilèges à des banques étrangères, nonobstant le fait qu'il y a une exigence de réciprocité, en effet.

Le sénateur Cook: Il a été le seul à le faire n'est-ce pas?

Le président: C'est-à-dire qu'il a été le seul à comparaître. Mais je ne dirais pas qu'il parlait au seul nom de la Toronto-

[Text]

Dominion. I do not know. I have an idea that he was. But he was putting the proposal forward.

Senator Walker: Perhaps they are not getting a *quid pro quo*. Have they a great foreign business?

The Chairman: They have a fair amount of foreign business, yes.

Senator Cook: It would seem to me from the Royal Bank statements that they appear to be in favour of it, but I am speaking only from memory.

The Chairman: That is right. The Royal Bank's position was: Come one, come all; we will meet you.

Senator Walker: What was the purport of Thomson's opposition, do you recall?

The Chairman: He was opposed, because he thought it was being overly generous. I am paraphrasing, but he thought it was overly generous to permit the foreign banks to come in.

Senator Cook: He saw no need for it.

The Chairman: It is in a limited number of jurisdictions in the United States, for instance, where the foreign banks have any recognition. All that was developed in our first hearing and we do deal with it in our report. It becomes increasingly more advisable that we should become thoroughly familiar with that report.

Senator Cook: Wasn't the purport of his evidence that foreign banks could come in and cream off the top of the business, without having the obligation to render services in branches, and so on?

The Chairman: That is right. They did not have to maintain a full—

Senator Cook: Retail business.

The Chairman: Yes.

Senator Walker: That is a sound argument, so far as it goes, isn't it?

The Chairman: Yes, it is. I would think that the extended business operations of the chartered banks, the Canadian banks, is aided very considerably because they do extend a wide range of services. I would think they are profitable, or they might not be as generous in extending those services. Are there any other questions?

Mr. Scott: Mr. Chairman, before I get to my task, it is my recollection, Senator Cook, that there was a division of opinion between the Canadian Bankers' Association and certain chartered banks on the issue of the desirability of incorporating foreign bank subsidiaries in Canada. As I recall, the Royal Bank, which at that specific point in time was the spokesperson for the Canadian Bankers' Association, put two propositions. One was the official position of the association, and the other was their own private bankers' view, which was more favourably inclined to opening it up.

Senator Laird: That was Mr. Frazee, was it not?

[Traduction]

Dominion, car je n'en sais rien. Tel était peut-être le cas, mais en tout cas il en faisait la proposition.

Le sénateur Walker: Peut-être n'obtiennent-ils aucune contrepartie. Font-ils beaucoup d'affaires à l'étranger?

Le président: Oui, leurs affaires à l'étranger sont assez importantes.

Le sénateur Cook: Il me semble, s'il faut en croire les déclarations de la Banque Royale, que celle-ci est d'accord, mais je ne parle que de mémoire.

Le président: C'est exact. Voici quelle était la position de la Banque Royale: que vous soyez un ou plusieurs, nous vous accueillerons.

Le sénateur Walker: Sur quoi portait exactement l'opposition de M. Thomson, vous en souvenez-vous?

Le président: Son opposition venait du fait qu'il pensait que cela était trop généreux. Je paraphrase, mais il lui semblait trop généreux de permettre aux banques étrangères de venir s'installer au pays.

Le sénateur Cook: Il n'en voyait pas l'utilité.

Le président: Car ce n'est que dans un nombre limité d'États américains par exemple que les banques étrangères sont reconnues. Nous avons exposé tout cela lors de notre première audience et nous en traitons dans notre rapport. Il est de plus en plus à conseiller que nous nous familiarisions avec ce rapport.

Le sénateur Cook: Ne cherchait-il pas plutôt à soutenir que les banques étrangères pourraient venir au pays et accaparer en quelque sorte les meilleures affaires sans être obligées d'avoir des succursales et ainsi de suite?

Le président: C'est exact. Elles n'avaient pas à maintenir une série complète . . .

Le sénateur Cook: D'activités bancaires de détail.

Le président: Oui.

Le sénateur Walker: C'est un bon argument n'est-ce pas?

Le président: Oui. Je serais porté à penser que les multiples opérations des banques à charte, je veux dire les banques canadiennes, sont considérablement favorisées car elles offrent vraiment toute une gamme de services. Ces opérations me paraissent rentables sinon elles ne les offriraient pas aussi généreusement. Y a-t-il d'autres questions?

M. Scott: Monsieur le président, avant de commencer, je me souviens, sénateur Cook, que les opinions étaient partagées entre l'Association des banquiers canadiens et certaines banques à charte, sur la question de savoir s'il serait avantageux de constituer en société les filiales de banques étrangères au Canada; et, si je me souviens bien, la Banque royale, qui était alors le porte-parole de l'Association des banquiers canadiens, a présenté deux propositions. L'une d'entre elles représentait la position officielle de l'Association tandis que l'autre exprimait le propre point de vue des banquiers, qui avaient tendance à favoriser cette ouverture.

Le sénateur Laird: C'était M. Frazee, n'est-ce pas?

[Text]

Mr. Scott: That is right. If I could add just one thing, it is understood from the bill that any bank—that is to say, a foreign bank subsidiary—must centralize all its banking operations under the bill in the foreign bank subsidiary. Section 295, which deals with the subject John spoke of, is a situation where the foreign bank does not choose to incorporate in Canada as a bank. There are severe limitations placed under sections 95 and 96 on such a foreign bank affiliate which is not a bank to do the business of banking. Thus, it is prohibited from doing the traditional banking function under section 295(5), of lending money and acceptable chequable deposits. It is subject to inspection, in any event, by the inspector, under section 295(7). In the case of situations where it borrows money but does not engage in chequable deposits, under section 295(8) there is a prohibition against borrowing money by way of loan or issuing debentures, at cetera, where there is a guarantee by the parent. So section 295 is important in that connection.

My task, which I will do as quickly as possible, is to review the provisions which are outlined on page 10 of the sheet relating to business powers and regulations. Senators will recall that there are proposed new and varied powers of banks dealing with such things as leasing, factoring, mortgaging, data processing services, et cetera. For your own notes, if you want them, as I run through I shall give you the section numbers. The first is "Financial Leasing", with the recommendation of this committee that financial leasing be open to banks, but that there be a residual value limitation on leased equipment of 10 per cent of the acquisition cost and not 20 per cent as set out in the white paper.

Section 172(1)(i) of the bill permits banks to engage in financial leasing. It makes no reference to your recommendation about the limitation on the residual value of the acquisition cost. But it does say that the leasing process will be subject to regulations. Perhaps that recommendation will find its way into the regulations, because there is really nothing in the bill—

The Chairman: No. That would be a proper question when we are hearing from officials.

Mr. Scott: Yes. I should perhaps say that there is, in this area particularly—that is, the business or commercial powers of the banks—a repetitive reference to regulations, which will bear examination, because it is hard to tell exactly what will be the scope of these powers without knowing what is going to be in the regulations. That is one area, namely, whether or not this well thought out proposal of yours with respect to residual value will be included in the regulations.

Senator Cook: There are no banking regulations at the present time, are there?

[Traduction]

M. Scott: Oui, en effet. Si je puis simplement ajouter une chose, il est indiqué dans le projet de loi que toute banque—c'est-à-dire une filiale de banque étrangère—doit centraliser toutes ces opérations bancaires conformément au bill sur les filiales de banques étrangères; et l'article 295, qui traite du sujet dont John a parlé, présente une situation où la banque étrangère a décidé de ne pas se constituer en société au Canada, et il y a des restrictions très sévères aux termes des articles 95 et 96 concernant un tel établissement non bancaire, membre d'un groupe bancaire étranger qui effectue des opérations bancaires. Par conséquent il lui est interdit d'effectuer les opérations bancaires traditionnelles aux termes de l'article 295(5), c'est-à-dire d'effectuer des opérations de crédit et recevoir des fonds sous forme de dépôts cessibles par chèques. Elle est soumise à des inspections, de toute façon, par un inspecteur aux termes de l'article 295(7). Dans le cas où elle emprunte de l'argent mais ne reçoit pas des fonds sous forme de dépôts cessibles par chèque—aux termes de l'article 295(8), il lui est interdit de contracter des emprunts de fonds au moyen de prêts ou d'émettre des débetures, etc. garanties par la société mère. Donc l'article 295 est important en ce qui concerne cette question.

Ma tâche, et je vais essayer de l'accomplir le plus rapidement possible, consiste à étudier les dispositions à la page 10 du document ayant trait aux pouvoirs et règlements de la banque. Les sénateurs se rappelleront qu'il s'agit de divers nouveaux pouvoirs de la banque qui ont été proposés et qui consistent à effectuer des opérations de crédit-bail, agir en qualité de société d'affacturage, se livrer à des placements hypothécaires, fournir des services d'informatique, etc. A titre documentaire, si vous le désirez, je vous mentionnerai les numéros des articles, au fur et à mesure que je les lis. Le premier concerne le crédit-bail financier et il y a eu recommandation de ce comité pour permettre aux banques d'effectuer du crédit-bail financier, mais en établissant une limite de la valeur résiduelle sur le matériel loué, de 10 p. 100 du coût d'achat et non de 20 p. 100, tel que stipulé dans le Livre blanc.

L'article 172(1)(I) du projet de loi permet aux banques d'effectuer du crédit-bail financier. Il ne fait aucune allusion à votre recommandation au sujet de la limite de valeur résiduelle du coût d'achat. Mais il ne mentionne pas le processus de crédit-bail qui est effectué sous réserve des règlements, et peut-être que la recommandation sera incluse dans les règlements, parce qu'il n'y a vraiment rien...

Le président: Non. Il serait utile de discuter de cette question, lorsque nous entendrons les représentants.

M. Scott: Oui. Peut-être devrais-je dire que dans ce domaine en particulier, c'est-à-dire en ce qui a trait aux opérations et pouvoirs de la banque,—on s'est référé à des multiples reprises aux règlements qui doivent faire l'objet d'un examen parce qu'il est difficile de dire exactement quelle sera l'étendue de ces pouvoirs sans savoir ce que l'on va y trouver. C'est là un domaine, où l'on verra si oui ou non la proposition bien pensée que vous avez faite, portant sur la valeur résiduelle sera incluse dans les règlements.

Le sénateur Cook: Il n'existe à l'heure actuelle aucun règlement sur les banques, n'est-ce pas?

[Text]

Mr. Scott: Not that I am aware of.

Senator Cook: So these regulations form a new device. I mean, there are no banking regulations at the moment, are there?

Mr. Scott: Under the present act?

Senator Cook: Yes.

Mr. Scott: I do not think so. I may be wrong.

Mr. Lewis: Perhaps the schedules at the back might be called regulations—the format of financial statements, and that type of thing.

Mr. Scott: There is nothing that has the status of a regulation approved by the Governor in Council that I am aware of; but you will recall, Senator Cook, that your report underscored the fact there were very many intended regulatory areas, and that you should have the regulations before you at the time you considered the bill.

Senator Laird: Mr. Chairman, have you any commitments on when we will get those regulations?

The Chairman: No. We did indicate, and I indicate orally to the minister, that we would have to have them while we were considering the bill, that we were not going to wait until after the bill had passed.

Senator Laird: I ask because you may recall that originally I opposed giving the powers of leasing and factoring to banks, and consequently I was willing to go along on the strength of our recommendation. Therefore, I would like to know if it is going to be in the regulations.

The Chairman: There seems to be a policy in various departments of government with regard to dealing with regulations, that regulations are something you get after the event. We have consistently maintained, in relation to many of them, an attitude of: "No regulations, no bill." I think this is a proper place for insisting. I have no reason to believe that they will not be available, however.

Senator Cook: There was a lot of comment on this section, was there not, from the automobile people, who were opposing the banks coming into this field because they were afraid of being squeezed out.

The Chairman: We have word already from the automobile dealers of Canada, who have indicated that they wish to be heard. There is therefore a backlog building up.

Senator Laird: All the more reason why we must have those regulations.

The Chairman: I can understand, in connection with automobile dealers and others, that they, as well as we, should know what the regulations are.

Mr. Scott: On that point, also, factoring was another area in which financial institutions were concerned about the incursion of banks into their traditional area of doing business, and your committee will probably hear from those institutions

[Traduction]

M. Scott: Pas que je sache.

Le sénateur Cook: Ainsi ces règlements constituent un nouveau mécanisme. Je veux dire qu'il n'y a aucun règlement sur les banques pour l'instant, n'est-ce pas?

M. Scott: En vertu de la Loi en vigueur?

Le sénateur Cook: Oui.

M. Scott: Je ne pense pas, mais je peux me tromper.

M. Lewis: Peut-être peut-on appeler règlements les annexes qui se présentent sous forme d'états financiers ou quelque chose du genre.

M. Scott: Cependant on ne trouve rien qui ressemble à des règlements en bonne et due forme ayant reçu l'assentiment du gouverneur général en conseil, du moins d'après ce que je sais, mais vous vous souviendrez, sénateur Cook, que votre rapport avait touché du doigt le fait qu'il existe un ensemble de domaines que l'on se propose de réglementer, et il aurait d'ailleurs fallu que vous ayez eu ces règlements sous les yeux au moment où vous avez étudié le projet de loi.

Le sénateur Laird: Monsieur le président, pouvez-vous nous dire si l'on s'est engagé à nous faire parvenir ces règlements?

Le président: Non, sauf toutefois que nous avons figuré, je l'ai fait verbalement remarquer au ministre, qu'il nous les fallait pendant que nous étudions le projet de loi; et que nous n'allions pas attendre qu'il ait été adopté.

Le sénateur Laird: Je pose cette question parce que vous vous souviendrez qu'au début, je me suis opposé à ce que les banques soient habilitées à assurer l'affacturage et le crédit bail; j'ai par la suite changé d'avis, compte tenu de la recommandation que vous aviez faite. Toutefois je voudrais savoir si ces pouvoirs seront inclus dans le règlement.

Le président: Eh bien, semble-t-il, les différents ministères semblent suivre une politique en ce qui concerne les règlements, à savoir: «pas de règlement, pas de projet de loi». Je pense que c'est le bon moment pour insister. Je n'ai aucune raison de croire qu'on ne pourra pas les avoir.

Le sénateur Cook: On a beaucoup parlé de cet article n'est-ce pas, surtout l'industrie de l'automobile qui craint que les banques la contraignent à devoir abandonner ces opérations.

Le président: Nous avons déjà entendu parler des concessionnaires de l'industrie automobile du Canada qui nous ont indiqué qu'ils souhaitaient comparaître. Il y a donc un arriéré qui s'accumule.

Le sénateur Laird: Raison de plus pour disposer de ces règlements.

Le président: Je comprends. Les concessionnaires et d'autres, qu'ils souhaitent eux aussi connaître les règlements.

M. Scott: A ce sujet, l'affacturage est un autre domaine qui a suscité la réaction des institutions financières, lesquelles manifestent certaines inquiétudes face à l'ingérence des banques dans un domaine qui de tout temps leur a été réservé et

[Text]

again. In any event, the bill, in section 172(1)(h) permits banks to engage in factoring.

Incidentally, I give you these sections because this business powers section of the summary is rather a maze, in which it is difficult to find the specific sections that relate to points made in the summary. Perhaps the record will assist us in finding them in the future, as we need them.

Senator Cook: When we recommended financial leasing, we recommended that the residual value of the equipment should be 10 per cent. That was in favour of banks, was it?

The Chairman: That is correct.

Mr. Scott: This had to do, Senator Cook, with problems of repossessing leased equipment.

Senator Cook: This freed their hands to a certain extent. The white paper was more restrictive.

Mr. Scott: The higher the residual value, the more likely that the banks would end up in possession of a ship, or an aircraft, or something like that. That was my understanding of the situation. The idea would therefore be that the lease would term out virtually the full value of the asset.

The Chairman: The objectors put forward the claim that giving the banks this residual value was favouring them competitively.

Mr. Scott: I do not recall that specifically. All I recall—and my memory is imperfect here—is that there was a criticism of the banks' becoming involved in the leasing business where the banks were not equipped, in the opinion of non-banking competitors, to provide the full leasing program, which might involve taking back equipment at the end of the term which had substantial value, thus injecting the banks into the business of maintaining equipment.

Senator Laird: And servicing them in the meantime?

Mr. Scott: Yes.

Senator Cook: Was the thrust of our recommendation in favour of the banks or to loosen up the banks?

Mr. Scott: It was in favour of the banks with a limitation, and the limitation was that the residual value be sufficiently small that any lease the bank chose to enter into would run out the capital cost of the equipment so that the bank would be unlikely to have to repossess it. That would give non-banking institutions that portion of the business where the residual value was higher.

Factoring, as I said, is in section 172(1)(h). It is a simple statement that factoring will be permitted.

[Traduction]

votre comité devra également entendre ce qu'ils ont à dire. En tous les cas, l'alinéa 172(1)h du projet de loi autorise les banques à agir en qualité de société d'affacturage.

Soit dit en passant, je vous cite ces articles parce que la partie consacrée aux opérations et pouvoirs des banques est plutôt complexe et il est difficile d'y trouver certaines dispositions particulières dans le projet de loi portant sur les questions soulevées dans le résumé. Peut-être si nous consultons le procès-verbal, cela nous aidera-t-il, le cas échéant, à l'avenir à nous y retrouver.

Le sénateur Cook: Lorsque nous avons recommandé le crédit-bail financier, nous avons recommandé que la valeur résiduelle du matériel soit de 10 p. 100. Cela était en faveur des banques, n'est-ce pas?

Le président: C'est exact.

M. Scott: Cela, sénateur Cook, avait trait à des problèmes concernant la reprise d'équipement loué.

Le sénateur Cook: Cela les a libérés, dans une certaine mesure, de toute obligation. Le Livre blanc était plus restrictif.

M. Scott: Plus la valeur résiduelle est élevée, plus les banques sont susceptibles de devenir propriétaires d'un bateau, d'un aéronef ou d'autre chose du genre. C'est ainsi que j'interprète la situation. L'idée serait donc d'indiquer sur le bail la valeur globale des biens.

Le président: Les opposants à cette mesure prétendent qu'en accordant aux banques cette valeur résiduelle, on les favoriserait sur le plan concurrentiel.

M. Scott: Je ne me souviens pas de cela en particulier. Tout ce dont je me souviens—et ma mémoire me joue des tours ici—c'est qu'une critique a été formulée au sujet des banques. En effet, de l'avis de leurs concurrents qui ne travaillent pas dans le domaine bancaire, les banques qui participeraient à des opérations de location ne seraient pas en mesure d'assurer le service complet de location, lequel qui pourrait sous-entendre la reprise de matériel de grande valeur à l'expiration du bail; cette mesure obligerait les banques à se lancer dans des opérations d'entretien du matériel.

Le sénateur Laird: Elles devraient également s'occuper, dans l'intervalle, de la réparation de ce matériel, n'est-ce pas?

M. Scott: Oui.

Le sénateur Cook: La poussée de nos recommandations favorisait-elle les banques ou les gênerait-elle?

M. Scott: Elle favorisait les banques moyennant une réserve, à savoir que la valeur résiduelle soit suffisamment petite pour qu'à l'expiration du contrat de location que la banque aurait choisi de conclure, le coût d'immobilisation de l'équipement soit déjà remboursé de sorte qu'il soit peu probable que la banque ait à le reprendre. Ainsi les institutions non bancaires pourraient s'occuper des opérations de location lorsque la valeur résiduelle des articles de location serait plus élevée.

La question de l'affacturage est abordée, comme je l'ai dit, à l'alinéa 172(1)h. Cet alinéa se limite à déclarer que l'affacturage sera autorisé.

[Text]

The next heading, still on page 10 of the summary, is "Residential Mortgage". You will recall from your report, senators, that there was a limit on the banks' entitlement to include residential mortgages in their portfolio. The limit was 10 per cent of Canadian dollars liabilities, and your recommendation was that it be increased to 15 per cent.

The bill, under section 172(1)(d) has no limit on the entitlement of banks to engage in residential mortgage lending. That appears on the summary. The limits were to be removed, and they are removed. There is no reference to any limit under section 172(1)(d).

At the time of your hearings, submissions were made by other mortgage lenders who felt that, if the banks had an unlimited scope for mortgage lending in the residential field, that would present them with serious competitive disadvantages.

The Chairman: But they are being given.

Mr. Scott: They are being given, yes. You will probably hear from those people as well.

The next item on page 10 is "Data Processing". You will recall you had brief representations from the data processing industry, this is the service industry, which was described as an industry rather indigenous to Canada. There was concern that if the banks were permitted into the data processing business in a wholesale way, it would damage the non-bank interests in that respect.

Section 172(1)(k) permits banks to engage in the provision of data processing services and the language illustrates the importance of regulations. If I may just read it, it says:

provide such banking related data processing services, within the meaning prescribed by the regulations, as are prescribed by the regulations to be services that a bank may provide:

If that does not demonstrate the importance of seeing the regulations, I do not know what does. In effect, they are saying data processing will be open to banks provided it is of the bank service variety which is a very open-ended provision in the absence of seeing what they specifically intend to cover in the regulations.

The next item in the summary is securities. This has to do with the entitlement of banks to engage in the agency role of marketing securities. There are a number of unrelated but interrelated sections contained in the bill dealing with that. First is section 173(2)(c), which prohibits a bank as follows:

except in respect of any bank guarantee or pension funds, hold itself out as engaging in or engage in portfolio management or investment counselling in Canada;

Then there is section 189(3) and (4), at page 185, which prohibits the bank from buying and selling securities except for its own portfolio and directs that banks must use broker-dealers, but may act as agent provided the transactions are through broker-dealers. Then in section 189(5), at page 186,

[Traduction]

La prochaine rubrique, qui se trouve encore à la page 10 du résumé, s'intitule «Hypothèques résidentielles». Vous vous rappelez, sénateurs, que dans votre rapport, on avait limité le droit des banques à inclure les hypothèques résidentielles dans leur portefeuille. La limite représentait 10 p. 100 des dettes en dollars canadiens, et vous avez recommandé que cette limite soit portée à 15 p. 100.

Aux termes de l'alinéa 172(1)d), le projet de loi ne limite pas le droit des banques de prêter de l'argent sur hypothèque résidentielle. Cela est mentionné dans le résumé. Les limites devaient être enlevées, ce qui a été fait. Il n'y a aucune mention d'une limite imposée aux termes de l'alinéa 172(1)d).

Lorsque nous avons entendu vos témoignages, je pense que les exposés présentés par d'autres prêteurs sur hypothèque, qui estimaient que si les banques avaient le pouvoir illimité d'accorder des prêts hypothécaires dans le domaine des habitations, cela présenterait pour eux des inconvénients importants sur le plan concurrentiel.

Le président: Mais ces auditions ont lieu actuellement.

M. Scott: C'est exact. Vous aurez sûrement à les entendre également.

Le prochain article, à la page 10, s'intitule «Informatique». Si vous vous en rappelez bien, l'industrie du traitement de l'information vous a fait un bref exposé des faits; il s'agit de l'industrie de service qui a été décrite comme une industrie indigène au Canada. Elle s'inquiétait du fait que, si les banques étaient autorisées à s'occuper d'informatique sans restriction aucune, cela nuirait aux intérêts des institutions non bancaires à cet égard.

L'alinéa 172(1)k) autorise les banques à fournir des services informatiques et ses termes illustrent l'importance des règlements. Permettez-moi de vous le lire:

fournir les services informatiques relatifs à des activités bancaires—au sens des règlements—que les règlements l'autorisent à fournir;

Cela prouve de manière irréfutable, n'est-ce pas, l'importance de la consultation des règlements. En effet, il est dit que les banques pourront fournir des services informatiques, pourvu qu'ils soient relatifs à des activités bancaires, ce qui est une disposition très souple si on ignore ce que prévoient les règlements.

Le point suivant dans le sommaire concerne les actions. Il s'agit du droit qu'ont les banques de se livrer au rôle d'intermédiaire pour la vente d'actions. Le projet de loi traite de cela dans un certain nombre d'articles séparés et interdépendants. Tout d'abord citons l'alinéa 173(2)c), qui prévoit les interdictions suivantes:

sauf lorsqu'il s'agit d'un fonds bancaire de pension ou de garantie, se présenter comme gérant de portefeuille ou conseiller de placements ni offrir de tels services;

Il y a ensuite les paragraphes 189(3) et (4) à la page 185, qui interdisent à une banque d'acheter et de vendre des actions, sauf si elles sont destinées à son portefeuille; ils stipulent aussi que les banques doivent s'adresser à des agents de change ou des courtiers en valeurs, mais qu'elles peuvent agir comme

[Text]

there is a provision with a number of exceptions that the bank shall not engage as an underwriter of securities. Then section 189(7), again with a number of exceptions, provides that the bank shall not engage as an underwriter, agent, et cetera, in the private placement of securities of various varieties which are set out there.

The next item in the summary is trust activities. You may recall this morning we referred to the provisions of section 9 of the bill, which permits a trust company to convert its operations by letters patent to that of a bank, with exchange of shares and a period within which the bank could divest itself of the fiduciary responsibilities that it would have assumed by taking over the shares of the trust company. Section 173(2)(b) of the statute prohibits a bank from engaging in fiduciary duties. That is the prohibition on a conflict of interest basis, obviously, against engaging in fiduciary duties.

Incidentally, I missed this point in passing, but with respect to the securities subject the new legislation conforms exactly to your recommendation with respect to mutual funds. Your recommendations were that the banks be prohibited from the management of mutual funds. That has been carried forward into the bill under section 191. There is a saving provision, because the banks are, I understand, in some limited way at the moment engaged in the management of mutual funds. They can continue to do so until March 1, 1979, but they are not permitted any new subscribers to mutual funds which they manage during that period. It may be that the March 1, 1979 date will have to be pushed ahead, depending on how expeditiously this bill is dealt with.

The next item is registered retirement savings plans and registered home ownership savings plans. Your recommendation was essentially in line with the white paper, that the banks be restricted to offering registered retirement savings plans and registered home ownership savings plans in the form of deposit plans only. That is to say, not to offer bond or equity plans unless the proceeds of those investments are handed over for arm's length management to an institution. Section 172(1)(m) of the bill carries that recommendation forward, so there is no conflict of interest there.

The next item is on page 12 of the summary, real estate investment trusts, mortgage investment companies and mortgage-based mutual funds. Your recommendation was that banks be permitted to continue to act as advisers in connection with those types of investment, provided that there be an independent board of trustees, or directors, independent of the bank. That is provided for under section 172(1)(o) of the bill. That is to say, your recommendations have been carried forward.

The next item in the summary relates to deposits. This is something which was not covered in the white paper, but is an add-on in the bill. I confess that I am not particularly familiar

[Traduction]

mandataire pourvu que les transactions soient faites par l'intermédiaire d'un agent de change ou d'un courtier en valeurs. Ensuite, à la page 186 le paragraphe 189(5) prévoit, avec un certain nombre d'exceptions, que la banque ne peut souscrire de valeurs à forfait. Ensuite, le paragraphe 189(7) stipule aussi avec un certain nombre d'exceptions que la banque ne peut agir en tant que souscripteur à forfait, mandataire, etc., à l'occasion d'une souscription privée d'actions de diverses catégories, qui sont décrites à ce paragraphe.

La question suivante dans le sommaire concerne les activités fiduciaires. Vous vous souviendrez peut-être que ce matin, nous avons parlé des dispositions de l'article 9 du projet de loi, qui autorise une compagnie fiduciaire à convertir ses opérations, grâce à des lettres patentes, pour en faire celles d'une banque, en prévoyant un échange d'actions, et un période au cours de laquelle elle pourrait se défaire des responsabilités fiduciaires qu'elle aurait assumées en prenant à son compte les actions de la compagnie fiduciaire. L'alinéa 173(2)(b) du projet de loi interdit à une banque de se livrer à des activités fiduciaires. Cette interdiction est naturellement fondée sur le principe du conflit d'intérêts.

Je voudrais ajouter qu'il y a un point que j'ai oublié, mais pour ce qui est des actions, la nouvelle loi se conforme exactement à votre recommandation quant aux fonds mutuels. En effet, vous vouliez en interdire la gestion aux banques. C'est ce que reflète le projet de loi à l'article 191. Il y a une clause de sauvegarde parce que les banques sont actuellement, dans une certaine mesure, assujetties à des limites en matière de gestion de fonds mutuels. Elles peuvent continuer à le faire jusqu'au 1^{er} mars 1979 mais elles ne sont pas autorisées à admettre de nouveaux souscripteurs aux fonds mutuels qu'elles administrent pendant cette période. Il se pourrait que la date du 1^{er} mars 1979 doive être reportée à plus tard en fonction de la célérité dont on fera preuve pour s'occuper du présent bill.

La rubrique suivante est constituée par les régimes enregistrés d'épargne-retraite et les régimes enregistrés d'épargne-logement. Votre recommandation était par essence conforme au Livre blanc qui stipulait que la banque devait se borner à offrir des régimes enregistrés d'épargne-retraite et des régimes enregistrés d'épargne-logement sous forme de régimes de dépôt uniquement, c'est-à-dire ne pas offrir d'obligations ou de régimes d'équités à moins que le revenu de ces investissements ne soit confié à un organisme sans lien de dépendance. L'alinéa 172(1)(m) du bill maintient cette recommandation de sorte qu'il n'y a pas là conflit d'intérêts.

La rubrique suivante se trouve à la page 12 du sommaire, fiducie de placement immobilier, sociétés de placement hypothécaire et sociétés d'investissement à capital variable. Vous aviez recommandé que les banques soient autorisées à continuer de jouer le rôle de conseil en ce qui concerne ces types d'investissements sous réserve qu'il y ait un conseil fiduciaire ou un conseil d'administration indépendant, c'est-à-dire indépendant de la banque. Cela est prévu à l'alinéa 172(1)(o) du bill. Vos recommandations ont donc été adoptées.

La rubrique suivante du sommaire a trait aux dépôts et cette question n'a pas été couverte dans le Livre blanc; toutefois elle constitue une adjonction dans le bill. Je confesse que je ne suis

[Text]

with this area of the law, but it relates to a problem in the jurisprudence of the situs of deposits made in banking situations. This means that if a deposit account is opened in Ontario and it is sought to draw on that account, or a transaction is undertaken on that account in British Columbia for instance, the liability of the bank is in terms of the situs of the contract. The new bill, under section 207, at page 209, basically provides a statutory mode of determining where the situs of the deposit is and the circumstances in which the depositor is entitled to demand payment at a branch other than the situs of the deposit. The rules of construction are roughly, as I read them, that wherever there is a signature card signed by the depositor on the opening of the account at a particular branch, that branch is the situs of the deposit, unless there is no branch identified on the signature card, in which event the bank can give notice to the depositor of the situs. Then there is a provision for a contractual arrangement defining the situs. There is a provision that the depositor cannot, as of right, demand payment of his deposit at a branch other than that branch. There are certain exceptions under which where there is a practice undertaken between the depositor and the bank on an occasional basis, or as a regular practice, withdrawals from another branch can be made.

Senator Beaubien: Is that necessary, do you think?

Mr. Scott: Perhaps, Senator Beaubien, I can assist you within the next week in understanding exactly what the problem is. I understand that there has been an ongoing problem in settling the *situs* in terms of deposits and all that is being done here is to codify the law by means of this section.

Senator Molson: In the meantime, a bank announced the other day that they were providing facilities for cashing cheques of any branch of any bank under certain conditions, which seems to get around this particular provision successfully.

Mr. Scott: Perhaps there is a lawyer within the Department of Finance who has had this bug in his ear for a long time. Perhaps he is now putting it in the statute, but it may be out of date before it is printed.

Senator Laird: Could this not also be important in the event of death duties?

Mr. Scott: Yes, it could. I confess, Senator Laird, that I am not very helpful, but I will find out what the background is.

Senator Laird: That is more important than anything.

The Chairman: Yes, it could be.

Mr. Scott: The next item with lending against security. This is a situation where a bank would be lending money on the security of its own debentures or other securities, or the securities of other banks or corporations in which the bank has

[Traduction]

pas particulièrement familiarisé avec ce domaine de la loi mais il se rapporte à un problème de jurisprudence en ce qui concerne le *lieu* des dépôts effectués dans les banques. Cela signifie que si un compte de dépôt est ouvert en Ontario et que l'on cherche à tirer sur ce compte, ou qu'une transaction est effectuée sur ce compte en Colombie-Britannique par exemple, la responsabilité de la banque est définie en fonction du lieu du contrat. Le nouveau bill, aux termes de l'article 207, page 209, fournit fondamentalement un mode statutaire de détermination du lieu du dépôt et des circonstances dans lesquelles le déposant a le droit de demander le paiement à une succursale autre que le lieu de dépôt. D'après ce que je lis, les règles stipulent en gros que chaque fois qu'une fiche spécimen de signature est signée par le déposant à l'ouverture d'un compte dans une succursale donnée, cette succursale est le lieu du dépôt, à moins qu'il n'y ait d'autres succursales identifiées sur la carte spécimen de signature, auquel cas la banque peut aviser le déposant du lieu. Il n'y a pas de disposition en vue d'un accord contractuel définissant le lieu. Il existe une disposition selon laquelle le déposant ne peut pas demander, de droit, le paiement de son dépôt à une succursale autre que celle qui est indiquée. Il y a ensuite certaines exceptions en vertu desquelles il existe, à titre occasionnel ou régulier, une pratique entre le déposant et la banque selon laquelle certains retraits peuvent être effectués à partir d'une autre succursale.

Le sénateur Beaubien: Croyez-vous que ce soit nécessaire?

M. Scott: Je serai peut-être plus en mesure, au courant de la semaine prochaine de vous aider, sénateur Beaubien, à comprendre exactement la nature du problème. Autant que je sache, on éprouve des difficultés à établir le *situs* en ce qui concerne les dépôts et l'on se contente à l'heure actuelle de codifier la loi en se fondant sur cet article.

Le sénateur Molson: Dans l'intervalle, une banque a annoncé l'établissement d'un système permettant d'encaisser des chèques à n'importe quelle succursale de n'importe quelle banque dans certaines conditions, ce qui semble être le meilleur moyen de contourner cette disposition.

M. Scott: Il y a peut-être un avocat au ministère des Finances qui a eu la puce à l'oreille depuis un certain temps déjà. Il est possible qu'il travaille à l'inclusion de cette disposition dans les statuts, mais il se peut qu'elle soit désuète avant même d'être imprimée.

Le sénateur Laird: Mais cette question ne jouerait-elle pas également un rôle important dans le contexte des droits de succession?

M. Scott: C'est possible, en effet. Je vous avouerais toutefois, sénateur Laird, que je ne peux pas vraiment vous être utile, mais je me renseignerai sur l'historique de la question.

Le sénateur Laird: C'est vraiment de la plus haute importance.

Le président: En effet.

M. Scott: La question suivante concerne les prêts sur garantie. Ce serait le cas, par exemple, d'une banque qui consentirait des prêts sur la garantie, de ses propres obligations ou valeurs mobilières, ou encore des valeurs mobilières d'autres

[Text]

an interest. This is provided for in section 173(2)(h). Which states:

(h) acquire, deal in or lend money or make advances on the security of shares of the bank or any other bank, on shares of a bank to which the *Quebec Savings Banks Act* applies or on debentures of the bank except that a bank may lend money or make advances

(i) on the security of its debentures

(A) to a person engaged in the distribution thereof where the loan or advance is for a term of not more than ninety days from the date of the issue of the debentures by the bank, or

(B) to any other person where the principal amount outstanding to any individual borrower at any time does not exceed fifty thousand dollars,

So, in practical terms, the important limitation is that the bank may lend money on the security of its own securities provided the loan does not exceed \$50,000, and subject to the other exceptions set out.

The Chairman: The 90-day limitation?

Mr. Scott: The 90-day limitation, but that applies, as I understand it, only to a dealer.

Senator Beaubien: Mr. Chairman, do you think that makes sense? Why would a bank lend money on the securities of another bank or the shares of another bank? All our banks are about as secure as anything we have in Canada.

The Chairman: It is difficult to figure out why they should not be able to do so.

Senator Molson: They could not take more than 10 per cent.

Mr. Scott: For looseness of language, the bill states in subparagraph (ii) the following:

—where no more than relatively small amounts of securities of the bank are included among the pledged securities—

Whatever that means.

The Chairman: In the makeup of the securities the bank would pledge—

Senator Molson: No more than what?

Mr. Scott: A relatively small amount.

The Chairman: What is a relatively small amount? I suppose if I stood beside a man six foot six inches in height I would be relatively small. I could change the character by changing the height of the man.

Senator Molson: And if you stood beside a midget you would become a giant.

The Chairman: All we have to do is substitute dollars for people to understand what "relatively small" means.

[Traduction]

banques ou sociétés dans lesquelles elle détient des intérêts. C'est exactement ce que prévoit l'alinéa 173(2)h) en ces termes:

h) acquérir, négocier, prêter de l'argent ou consentir sur la garantie de ses actions ou de celles d'une autre banque, sur des actions d'une banque régie par la *Loi sur les banques d'épargne de Québec* ou sur ses débiteures mais elle peut toutefois consentir des prêts ou avances de fonds:

(i) sur la garantie de ses débiteures,

(A) à une personne qui s'occupe de leur placement lorsque le prêt ou l'avance sont consentis pour une durée n'excédant pas quatre-vingt-dix jours à compter de la date d'émission des débiteures, ou

(B) à toute autre personne lorsque le montant en principal reste inférieur à cinquante mille dollars,

Par conséquent, en termes pratiques, il est important de comprendre que les restrictions imposées consistent en ce que la banque peut consentir des prêts sur la garantie de ses propres valeurs mobilières à condition que le montant du prêt soit inférieur à 50,000 dollars, sous réserve bien entendu des autres exceptions énoncées.

Le président: Comme la limite de 90 jours?

M. Scott: C'est exact, mais elle ne s'applique, autant que je sache, qu'aux courtiers.

Le sénateur Beaubien: Monsieur le président, croyez-vous que ce soit raisonnable? Pourquoi une banque consentirait-elle des prêts sur la garantie d'obligations ou d'actions d'une autre banque? Toutes nos banques sont vraiment ce qu'il y a de plus sûr au Canada.

Le président: Il est difficile de concevoir pourquoi elles ne seraient pas autorisées à le faire.

Le sénateur Molson: Elles ne pourraient prendre plus de 10 p. 100.

M. Scott: Pour plus de clarté, le projet de loi stipule, au sous-alinéa (ii):

... lorsqu'un montant relativement faible de valeurs mobilières de la banque fait partie de celles données en garantie

C'est pas mal obscur.

Le président: En compilant ces valeurs mobilières, la banque n'engagerait...

Le sénateur Molson: A pas plus de?

M. Scott: Un montant relativement faible.

Le président: Qu'est-ce qu'un montant relativement faible? Je suppose que si je me place à côté d'un homme de six pieds six pouces, je serai assez petit. Je pourrais changer le caractère en modifiant la taille de l'homme.

Le sénateur Molson: Et si vous vous teniez à côté d'un nain vous seriez un géant.

Le président: Tout ce que nous avons à faire c'est de remplacer les dollars pour des personnes afin de comprendre ce que signifie relativement «faible».

[Text]

Mr. Scott: Again, I do not recall specifically this proposal being in the white paper. Certainly it was not dealt with in your report, so this may be, again, an add-on.

Senator Beaubien: I do not think it serves any purpose.

The Chairman: We can check that quite easily.

Mr. Scott: The next section deals with loans with respect to mineral reserves and farmers. That is in section 177. I will not review those because they are quite straightforward.

There is a provision in the bill which I cannot find, notwithstanding a panic search during the lunch hour. This provision provides specifically that the banks may borrow from the Bank of Canada and the Canada Deposit Insurance Corporation. The position of the department was that section 172(1)(b) was not specific enough, that it was implicit only that it could borrow from the Bank of Canada and the Canada Deposit Insurance Corporation. Apparently somewhere in the act, and I will find it before tomorrow—

Mr. Lewis: I think it is in the Bank of Canada Act.

Mr. Scott: That is merely one to make our task more interesting. The last item I have to deal with this afternoon appears on page 13 of the document entitled "Summary of Banking Legislation 1978," and deals with non-banking activities of special social or economic benefit. That is found in paragraph 172(1) (1). This, simply put, deals with the old business of lottery tickets and bus tickets. Subsection (1) states:

(1) engage in the sale of

(i) tickets, including lottery tickets, on a non-profit public service basis in connection with special, temporary and infrequent non-commercial celebrations or projects that are of local, municipal, provincial or national interest;

(ii) urban transit tickets; and

(iii) tickets in respect of a lottery sponsored by a federal, provincial or municipal government or an agency of any such government or governments;

The committee's recommendation was that those powers be accorded in the new legislation.

That, Mr. Chairman, is as far as we have gone. I feel that I can speak for Mr. Lewis in saying that we can finish the education of this tomorrow morning.

The Chairman: Have you finished, Mr. Lewis?

Mr. Lewis: Yes.

The Chairman: I know the committee feels very strongly about working longer than an hour this afternoon, but this exhausts the work for today. We will likely be ready with most of it tomorrow morning, and you will be able to breathe a little easier. We must then look again at the pros and cons of those of our recommendations which have not been accepted.

[Traduction]

M. Scott: Je ne me souviens pas que cette proposition soit contenue dans le Livre blanc. Vous n'en avez certes pas parlé dans votre rapport. Il s'agit peut-être encore d'une nouveauté.

Le sénateur Beaubien: Je ne crois pas qu'elle serve aucune fin.

Le président: C'est assez facile à vérifier.

M. Scott: L'article suivant traite des prêts relatifs aux réserves minérales et aux agriculteurs. Il s'agit de l'article 177. Je ne les étudierai pas, parce qu'elles sont assez explicites.

Il y a une disposition que je ne puis trouver dans le bill en dépit des recherches que j'ai faites pendant l'heure du repas. Cette disposition stipule que les banques peuvent emprunter de la Banque du Canada et de la Société d'assurance-dépôts du Canada. Le ministère estimait que l'alinéa 172(1)b) n'était pas assez précis, qu'il n'y était dit qu'implicitement qu'elles pourraient emprunter de la Banque du Canada et de la Société d'assurance-dépôts du Canada. Il semble que cela se trouve quelque part dans la loi, et je le trouverai avant demain . . .

M. Lewis: Je crois que c'est dans la Loi sur la Banque du Canada.

M. Scott: Il s'agit simplement d'un point qui rendra notre tâche plus intéressante. Le dernier article dont nous avons à traiter cet après-midi apparaît à la page 13 du document intitulé «Sommaire de la législation bancaire de 1978» et concerne les activités non bancaires comportant un avantage spécial d'ordre social ou économique. Je crois qu'il s'agit de l'alinéa 72(1)f). Il s'agit, pour s'exprimer plus simplement, de la vieille histoire des billets de loterie et des tickets de transport urbain. Le paragraphe (1) stipule:

(f) vendre:

(i) des billets, notamment des billets de loterie, dans le cadre d'événements spéciaux, temporaires et occasionnels à caractère non commercial ou de projets d'intérêt local, municipal, provincial ou national, à titre de service public non lucratif,

(ii) des tickets de transport urbain, et

(iii) des billets d'une loterie organisée sous l'égide des autorités fédérales, provinciales ou municipales, ou de leurs mandataires;

Le Comité recommandait que ces pouvoirs soient accordés dans la nouvelle loi.

Voilà où nous nous sommes rendus, monsieur le président. Je crois que je puis parler au nom de M. Lewis, lorsque je dis que nous pouvons en terminer l'étude demain.

Le président: Avez-vous terminé M. Lewis?

M. Lewis: Oui.

Le président: Je sais que le Comité aurait bien voulu travailler plus d'une heure cet après-midi, mais c'est tout le travail que nous avons à abattre aujourd'hui. Nous serons probablement en mesure d'étudier cette question en grande partie demain matin et vous pourrez alors respirer un peu mieux. Nous devons donc étudier de nouveau les avantages et les inconvénients de nos recommandations qui n'ont pas été acceptés.

[Text]

Senator Molson: Mr. Chairman, before we wind up, can I come back for a moment to the question of the limitation on banks as to the amount they can lend to any one borrower. Where are those limitations to be found in the bill? I am not referring to a dollar figure, but to the limitation on the percentage of capital that can be loaned to any one borrower and its application to foreign banks. I suppose it would be under the lending powers.

Mr. Scott: The powers of the bank, which include the power to borrow and lend, are contained in section 172. Lending is also subject to section 175, although that relates only to real property.

The Chairman: Section 176 contains limitations on the loans to certain types of business.

Mr. Scott: Yes, and that carries through into section 177.

Senator Molson: Perhaps you can look into that and give me a complete answer tomorrow morning.

The Chairman: There may be some limitation on the nature of the security against which loans can be advanced. The other question might have to do with the financial capacity of the borrower, and that may be a judgmental decision on the part of the bank.

Senator Cook: I note, Mr. Chairman, that it states on page 18 of the Summary of Banking Legislation that regulations will be forthcoming before the bill becomes law. It states:

While ordinarily regulations are not prepared or issued until after a bill has become law, it is felt that a special situation exists with regard to the Bank Act. It is intended to have draft regulations prepared to assist the parliamentary committee in examining the revision of banking legislation.

The Chairman: Yes, I am aware of that. Regarding the loans questions, it may be a judgment decision as to the amount.

Senator Molson: Yes, or it may only be in connection with the resolution of the board of directors required to loan. That is the other thing. It might be that that I have on my mind. I would like to have it clarified.

The Chairman: If it is there, we will find it. If it is not there, we will consider your submission as to whether it should be there. That terminates our business for today. Tomorrow morning we will continue with our consideration of the banking legislation.

The committee adjourned.

Ottawa, Thursday, June 15, 1978

The committee resumed at 9.30 a.m.

Senator Salter A. Hayden (Chairman) in the Chair.

[Traduction]

Le sénateur Molson: Monsieur le président, avant que nous ajournions, puis-je revenir un moment à la question des restrictions imposées aux banques quant au montant qu'elles peuvent consentir à un emprunteur. Où trouve-t-on ces restrictions dans le projet de loi? Je ne parle pas de dollars mais de la restriction sur le pourcentage du capital qui peut être consenti à un emprunteur, et de son application quant aux banques étrangères. Je suppose qu'elle est énoncée à la partie traitant des pouvoirs d'accorder des prêts.

M. Scott: Les pouvoirs de la banque, qui comprennent ceux d'emprunter et de prêter, sont définis à l'article 172. L'article 175 régit également l'accord de prêts, mais il s'agit seulement de prêts garantis par des biens immeubles.

Le président: L'article 176 comporte des restrictions sur les prêts consentis à d'autres types ou natures de commerces.

M. Scott: Oui, et on en trouve jusqu'à l'article 177.

Le sénateur Molson: Vous pouvez peut-être y jeter un coup d'œil et me donner une réponse complète demain matin.

Le président: Il peut exister certaines restrictions quant à la nature de la garantie en vertu de laquelle un emprunt est consenti. D'autre part, la solvabilité de l'emprunteur peut entrer en ligne de compte et la banque peut devoir rendre une décision arbitraire.

Le sénateur Cook: Monsieur le président, je constate que d'après la page 18 du sommaire de la législation bancaire, nous obtiendrons des règlements avant que le projet de loi ne soit adopté. On y lit en effet:

Bien qu'en général les règlements ne soient pas rédigés, ni publiés, avant qu'un projet n'ait force de loi, la législation bancaire présente un cas spécial. On envisage de rédiger un projet de règlements à l'intention du Comité parlementaire qui examinera les révisions de la Loi.

Le président: Oui, je le sais. Le montant peut faire l'objet d'une décision arbitraire, en ce qui concerne la question des prêts.

Le sénateur Molson: Oui, ou il peut tout simplement s'agir d'une résolution prise par le conseil d'administration avant d'accorder le prêt. C'est une autre question. C'est peut-être cela qui me préoccupe. J'aimerais que la situation soit tirée au clair.

Le président: Si le projet de loi renferme des dispositions à ce sujet, nous les trouverons. Sinon, nous étudierons votre proposition pour décider s'il devrait en tenir compte. Cela met fin à nos travaux de la journée. Demain matin, nous poursuivrons l'étude de la législation bancaire.

Le comité suspend ses travaux.

Ottawa, le jeudi 15 juin 1978

Le Comité reprend ses travaux à 9 h 30.

Le sénateur Salter A. Hayden (président) occupe le fauteuil.

[Text]

The Chairman: Honourable senators, this morning we are continuing our study of the bank bill and related bills. In following the order which we have arranged for this morning, the first item will be in connection with bank investments in Canadian corporations, and David Scott will deal with that and develop it.

Mr. David Scott, Q.C., Adviser to the Committee: Honourable senators, this subject is dealt with on pages 14 and 15 of the summary, and my reading of the summary is that it is not a very helpful organization of the subject matter, and the reading of it leaves one confused, so I think you would probably be better, if so inclined, simply to find the appropriate place in the statute and start reading the relevant sections, being sections 192 to 194. Section 192 is at page 189 of the bill, under the bank powers section, and is headed "Division D. Investments."

I might just take a few moments to run through these sections which are rather complex, but I think I can perhaps simplify them, and I shall ignore the summary which makes a complicated subject more complicated.

Basically, what is being dealt with here is the power of banks to invest in securities of Canadian corporations with the basic principle that a Canadian bank cannot hold more than 10 per cent of the shares of a Canadian corporation. Then there follows a long series of exceptions, most of which were dealt with in the white paper. Then, added to that is a series of grandfather sections in order to accommodate those institutions which at the present time would offend against the new provisions of the bill.

If you look at page 189 of the bill under the main heading "Investments", section 192, you will see a number of definitions. The first definition is of a bank service corporation and that is, as the name implies, a company, a wholly-owned subsidiary of a bank which engages solely in the acquisition of real property or immovable property and the servicing thereof, and it is obviously a vehicle that the banks use to hold the assets necessary for the conduct of their business.

Section 192 continues on the following page and defines a financial corporation, and these definitions apply to some of the exceptions we will come to in connection with which banks are entitled to hold more than 10 per cent interest in such companies. A financial corporation is defined at page 190 as being a company in which at least 80 per cent of the assets are debt securities and loans receivable, and these companies are typically conditional sales organizations, factoring companies and leasing companies.

Then, at the bottom of page 190, a mortgage loan corporation is defined, and the name is definition enough.

On the next page, page 191, a trust or loan corporation is defined, and a venture capital corporation. I might just read that definition. It is:

... a Canadian corporation the objects and activities of which are confined solely to

[Traduction]

Le président: Honorables sénateurs, nous allons poursuivre ce matin notre étude du bill sur les banques et des bills connexes. En suivant l'ordre adopté ce matin, la première question aura trait aux investissements faits par les banques auprès des sociétés canadiennes, et M. David Scott va traiter de cette question.

M. David Scott, c.r., conseiller du Comité: Honorables sénateurs. Cette question est traitée aux pages 14 et 15 du sommaire. J'ai lu le document et il ne me semble pas très utile à la compréhension du sujet. Je crois même qu'il serait préférable, si vous le voulez bien, de trouver l'article approprié dans la loi et de lire les articles pertinents, à savoir les articles 192 à 194. L'article 192 se trouve à la page 189 du bill, à la partie consacrée aux pouvoirs des banques et intitulée «Section D—placements».

Je pourrais maintenant prendre quelques instants pour parcourir ces articles qui sont plutôt complexes, mais je pense pouvoir peut-être simplifier les choses et ne pas tenir compte du sommaire qui complique davantage la question.

On traite ici essentiellement du droit des banques d'investir dans des valeurs des sociétés canadiennes, compte tenu du principe fondamental selon lequel une banque canadienne ne peut pas détenir plus de 10 p. 100 des actions d'une société canadienne. Il y a ensuite une longue série d'exceptions dont la plupart ont été traitées dans le Livre blanc. A cela s'ajoute une série de clauses des droits acquis destinées à tenir compte des établissements qui, à l'heure actuelle, enfreindraient les nouvelles dispositions du bill.

Si vous vous reportez à la page 189 du bill, sous la rubrique «placements», à l'article 192, vous verrez un certain nombre de définitions. Dans le libellé anglais, la première est celle d'une «banque canadienne» et il s'agit, comme l'expression l'implique d'une société, d'une filiale en toute propriété d'une banque, qui ne se livre qu'à des opérations portant sur des immeubles, et notamment à leur acquisition. Il s'agit manifestement là d'un moyen que la banque utilise pour détenir l'actif nécessaire à ses opérations.

L'article 192 définit ensuite l'expression «société de crédit». Ces définitions s'appliquent à certaines des exceptions qui se présenteront en ce qui concerne les banques autorisées à détenir plus de 10 p. 100 de l'intérêt de ces sociétés. Une société de crédit est définie à la page 190 comme une société dans laquelle au moins 80 p. 100 de l'actif est constitué par des titres obligatoires ou des fonds de prêts à recevoir. Ces sociétés sont typiquement des organismes effectuant des ventes conditionnelles, des sociétés d'affermage de créances et des sociétés de crédit-bail.

La société de prêts hypothécaires est définie au bas de la page 190 et toute explication serait superflue.

A la page 191 du texte anglais, on définit une société de fiducie puis une société de capitaux. Je peux tout aussi bien lire cette définition:

la société canadienne dont l'objet et les activités consistent en:

[Text]

(a) the provision of financing and loans to Canadian corporations in circumstances that involve the financing or lending corporation in the acquisition, holding or acceptance of hypothecation of equity securities and unsecured debt securities of the corporations being financed,

In effect providing venture capital. And then:

(b) the provision of financial or management consulting services to Canadian corporations securities of which have been acquired by the corporation providing the services in a manner described in paragraph (a) . . .

It is my understanding that those two services, providing capital and then providing financial or management consulting services, are jointly typical of the business of a venture capital corporation.

The next section, section 192(2), which is at the bottom of that page, rather buried, is the operative prohibition which prevents banks from owning more than 10 per cent of the interest of a Canadian company:

(2) Except as provided in this section, a bank shall not own shares of a Canadian corporation in any number that would, under the voting rights attached to the shares owned by the bank, permit the bank to vote more than ten per cent of the total votes . . .

et cetera. So, section 192(2) is the basic prohibition against owning more than 10 per cent.

Senator Cook: Is that only voting or is it owning?

Mr. Scott: It is the voting rights attached to the shares, so it is limited to voting shares. It means that you cannot own the shares, but the shares that are being spoken of are shares that have voting rights attached to them.

Senator Buckwold: You could have all the shares you wanted, if there were no votes attached to them.

Mr. Scott: That would appear to be the implication, yes, senator. Obviously, the prohibition is directed against banks controlling Canadian corporations, and that is the reason for tying it to voting shares.

Senator Beaubien: If you owned preferred shares convertible into voting shares but did not hold a vote unless you converted them, could you do that?

The Chairman: Well, you would have to wait until the vote came through.

Mr. Scott: There is probably a definition in here somewhere, but I would think that kind of shareholding would be caught.

Senator Cook: Isn't that covered by section 192(9) on page 194? Do they not have to sell them then?

[Traduction]

a) l'octroi de prêts et de moyens de financement, de quelque manière que ce soit, à des sociétés canadiennes dans des conditions qui amènent la société qui prête ou qui finance à acquérir, détenir, prendre en gage les actions ou des titres obligatoires des sociétés financées,

qui fournissent en effet des capitaux à risque et en

b) la prestation des services de consultant en matière financière et de gestion, à des sociétés canadiennes, dont les valeurs mobilières ont été acquises par la société qui fournit les services visés à l'alinéa a),

D'après ce que je comprends, ces deux services fournissent des capitaux puis des services de consultation financière ou de gestion et sont tous deux caractéristiques des affaires d'une société de capitaux à risque.

Le paragraphe 192(2), paragraphe d'interdiction, empêche les banques de posséder plus de 10 pour cent des intérêts d'une société canadienne:

(2) Sauf dans les conditions prévues par le présent article, il est interdit à la banque de posséder des actions conférant plus de dix pour cent de l'ensemble des votes attachés aux actions . . .

etc. Il en résulte que le paragraphe 192(2) constitue l'interdiction fondamentale de posséder plus de 10 pour cent des intérêts.

Le sénateur Cook: S'agit-il uniquement du droit de vote ou du droit de propriété?

M. Scott: Il s'agit des droits de vote attachés aux actions, de sorte qu'il sont limités aux actions donnant droit de vote. Cela signifie que vous ne pouvez pas posséder les actions, mais que les actions dont on parle sont des actions auxquelles sont attachées les droits de vote.

Le sénateur Buckwold: Vous pourriez avoir toutes les actions que vous voulez si'il n'y avait pas de vote qui y soit attaché.

M. Scott: Oui, sénateur, cela semblerait être l'implication. Il est manifeste que l'interdiction est dirigée contre les banques qui contrôlent des sociétés canadiennes, d'où son rapport avec les actions assorties d'un droit de vote.

Le sénateur Beaubien: Serait-il possible de détenir des actions privilégiées qui peuvent être converties en actions donnant droit de vote, mais qui ne comportent pas de droit de vote à moins que vous ne les convertissiez?

Le président: Vous devriez attendre jusqu'au moment du vote.

M. Scott: Il doit probablement y avoir quelque part une définition à ce sujet, mais je pense que ce genre de détention d'actions ne passerait pas inaperçu.

Le sénateur Cook: Cette question n'est-elle pas visée par le paragraphe 192(9), à la page 194? N'est-il pas alors nécessaire de les vendre?

[Text]

Mr. Scott: You are right, Senator Cook. That applies.

(9) A bank may own shares in excess of the maximum number permitted by this section if the shares acquire voting rights after the acquisition of the shares by the bank, but the bank shall sell or dispose of such excess shares within a period of two years from the day on which the shares acquired such voting rights or within such other period of time as the Minister may by order prescribe.

Now, I have indicated that the basic prohibition is in subsection (2). All of the rest of the subsections and the following sections deal with exceptions to that 10 per cent limitation, which are directed to bank service corporations, financing corporations, mortgage corporations, venture capital corporations, temporary investments, as they are described, and the grandfathering provisions.

The next section is still on this, and it is on page 192, subsection (3) of section 192, which says that a bank shall not own shares of a foreign corporation that owns shares of a Canadian corporation such as to exceed the 10 per cent limit. So that is preventing any back-door ownership in Canadian corporations.

Subsection (4) prohibits a Schedule B bank, typically a foreign bank subsidiary, from owning "shares of the capital stock of a foreign corporation in any number that would," et cetera, and the 10 per cent prohibition applies there.

My interpretation of those two sections is that a Schedule A bank can own any number of shares in a foreign corporation, if that foreign corporation does not hold 10 per cent or more of a Canadian corporation, but a Schedule B bank, a foreign bank subsidiary, cannot hold more than 10 per cent of the shares of any foreign corporation, whether or not its holdings include holdings in Canadian corporations. So the rights of a Schedule A bank are wider than those of a Schedule B bank.

The wording of section 192(5) and the following subsections is rather curious:

(5) A bank may own all or any number of the issued and outstanding voting shares of

(a) a bank service corporation;

So they may own a bank service corporation in whole or in part.

Then subsection (6), which deals with mortgage loan corporations and venture capital corporations, states:

... a bank may own

(a) all and not less than all of the issued and outstanding shares of

(i) a mortgage loan corporation

Senator Beaubien: When it says "a banks," does it mean a Schedule A bank? When it does not say "Schedule B," does it mean "Schedule A"?

Mr. Scott: No, I think it means either.

[Traduction]

M. Scott: Vous avez raison, sénateur Cook, le paragraphe s'applique.

(9) Une banque peut détenir un nombre d'actions supérieur au maximum prévu par le présent article s'il s'agit d'actions qui n'obtiennent le droit de vote que postérieurement à leur acquisition par la banque; néanmoins, la banque doit vendre les actions excédentaires ou s'en départir dans un délai de deux ans à compter de la date où elles obtiennent le droit de vote ou dans tout autre délai que le Ministre peut fixer par ordre.

J'ai maintenant indiqué que l'interdiction fondamentale se trouve au paragraphe (2). Tous les autres paragraphes et les articles suivants traitent des exceptions à cette limite de 10 pour cent, qui concernent les sociétés de service bancaire, les sociétés de financement, les sociétés hypothécaires, les sociétés de capitaux à risque, les placements provisoires décrits et les clauses des droits acquis.

L'article suivant traite toujours de ces questions et se trouve à la page 192, paragraphe (3) de l'article 192 qui stipule qu'il est interdit à une banque de posséder des actions d'une société étrangère qui possède des actions dans une société canadienne au-delà de la limite de dix pour cent. Cela empêche donc toute possession illégale dans des sociétés canadiennes.

Le paragraphe (4) interdit à une banque de l'annexe B, qui est de façon type une filiale d'une banque étrangère, de posséder des «actions conférant plus de dix pour cent de l'ensemble des votes attachés aux actions en circulation d'une société étrangère» et la limite des dix pour cent s'applique ici.

D'après mon interprétation de ces deux articles, une banque de l'annexe A peut posséder une quantité indéfinie d'actions dans une société étrangère si cette dernière ne détient pas plus de dix pour cent ou plus des intérêts d'une société canadienne. Toutefois, une banque de l'annexe B, une filiale d'une banque étrangère, ne peut pas détenir plus de dix pour cent des actions d'une société étrangère, que son portefeuille comprenne ou non des avoirs dans des sociétés canadiennes. Il en résulte que les droits d'une banque de l'annexe A sont plus étendus que ceux d'une banque de l'annexe B.

Par ailleurs, le libellé du paragraphe 192(5) et des articles suivants laissé perplexes:

(5) Une banque peut, sans limite quant à leur nombre, posséder des actions:

a) d'une société de service bancaire; ou

Elle peut donc posséder entièrement ou en partie une société de service bancaire.

Nous avons ensuite le paragraphe (6) qui traite des sociétés de prêts hypothécaires et des sociétés de capitaux à risques.

... une banque peut posséder

a) la totalité, et non une partie, des actions émises et en circulation,

(i) de toute société de prêt hypothécaire

Le sénateur Beaubien: Lorsqu'on parle de «banque» s'agit-il d'une banque de l'annexe A? Lorsqu'on ne parle pas de «l'annexe B», veut-on dire «l'annexe A»?

M. Scott: Non, je crois que cela signifie l'une ou l'autre.

[Text]

Senator Beaubien: Either or both?

Mr. Scott: Either.

Senator Cook: I think subsection (5)(b) is interesting. You may own all of the shares of the Export Development Corporation.

Mr. Scott: I knew you were going to ask me about that.

Senator Cook: "... or any other Canadian corporation the sole objective and activity of which is to engage in and promote the financing of exports from Canada." Is that the Export Development Corporation?

Mr. Scott: It sounds like it is. I understand that the Export Development Corporation, a crown corporation, is involved in extensive investments that include financing by Canadian chartered banks. So that is rather curious. I have a note to look into that to see what the intention is, but it means, as I understand it, that a chartered bank can own all of the outstanding voting shares of the Export Development Corporation.

Senator Cook: Just for information, Mr. Chairman, there is a limitation that you can have only up to 10 per cent of the shares generally.

Mr. Scott: Yes.

Senator Cook: What I will say now will apply more to new banks than to the existing banks, but is there any limitation on the amount of bank's resources which it may commit? In other words, 10 per cent of that company might be a rather large amount. If you have a new bank with a small capitalization and it takes 10 per cent in a \$1 billion corporation, that 10 per cent may be a large part of its assets, which this bank is committing to that venture. Just for information, then, is there any limitation of any kind in the act as to the amount of a bank's resources which may be committed to any one investment?

Mr. Scott: With your permission, we will take that question under advisement. It is not unlike Senator Molson's question yesterday dealing with loans, whether there is any limitation on the extent of lending.

Senator Cook: That is right. Yes.

Senator Beaubien: Mr. Chairman, wouldn't the Inspector General of Banks see to that?

Senator Cook: It might be after the event.

Senator Beaubien: Perhaps, but he would still be right there, wouldn't he? If a bank puts too great a degree of its capital into some venture, the Inspector General of Banks is there to oversee that sort of thing.

Senator Macnaughton: Mr. Chairman, it seems to me that the Export Development Corporation will guarantee up to 90 per cent of a Canadian bank's loans for export purposes. I am not sure about that, but that is what I believe.

Mr. Scott: That is my understanding.

[Traduction]

Le sénateur Beaubien: L'une ou l'autre ou les deux?

M. Scott: L'une ou l'autre.

Le sénateur Cook: Je crois que l'alinéa (5)b est intéressant. Vous pouvez posséder la totalité des actions de la Société pour l'expansion des exportations.

M. Scott: Je savais que vous alliez me poser cette question.

Le sénateur Cook: «Ou de toute autre société canadienne ayant pour seul objet de financer les exportations ou d'en promouvoir le financement». S'agit-il de la Société pour l'expansion des exportations?

M. Scott: Cela lui ressemble. Je sais que la Société pour l'expansion des exportations, une société de la Couronne, participe à des investissements importants qui englobent le financement par des banques à charte canadiennes. C'est donc plutôt curieux. J'ai ici une note afin de me rappeler d'étudier cette question pour voir qu'elle en est l'intention; mais d'après ce que je comprends, cela signifie qu'une banque à charte peut posséder toute les actions en circulation assorties d'un droit de vote de la Société pour l'expansion des exportations.

Le sénateur Cook: A titre d'information, monsieur le président, la limite est habituellement de 10 p. 100 des actions.

M. Scott: Oui.

Le sénateur Cook: Ce que je dirai maintenant s'appliquera davantage aux nouvelles banques qu'aux banques existantes, mais y a-t-il une limite sur le montant de ressources qu'une banque peut engager? Autrement dit, 10 p 100 pourrait s'avérer un montant plutôt élevé. Si vous avez une nouvelle banque ayant une valeur en capital assez minime et qu'il faut 10 p 100 pour une société valant un milliard de dollars, ce 10 p 100 peut représenter une part importante de l'actif, que cette banque risque. A titre d'information, y a-t-il une limite quelconque dans la loi quant au montant des ressources qu'une banque peut engager dans n'importe quel investissement?

M. Scott: Avec votre permission, nous demanderons conseil pour cette question. Elle est un peu différente de celle que le sénateur Molson a posée hier relativement aux prêts, à savoir s'il n'y avait pas une limite quelconque quant à l'étendue des prêts.

Le sénateur Cook: C'est exact.

Le sénateur Beaubien: Monsieur le président, l'Inspecteur général des banques ne s'en apercevrait-il pas?

Le sénateur Cook: Il pourrait être trop tard.

Le sénateur Beaubien: Peut-être, mais il se trouverait toujours ici, n'est-ce pas? Si une banque investit une part trop importante de son capital, c'est à l'Inspecteur général des banques de s'occuper de ce genre de choses.

Le sénateur Macnaughton: Monsieur le président, il me semble que la Société pour l'expansion des exportations garantira jusqu'à 90 p 100 des prêts des banques canadiennes aux fins d'exportation. Je ne suis pas sûr de ce que j'avance, mais c'est ce que je crois.

M. Scott: C'est également ce que je comprends.

[Text]

Senator Macnaughton: It means the bank takes a 10 per cent risk.

Senator Molson: How does a bank own all of the shares issued and outstanding of the Export Development Corporation?

The Chairman: The Export Development Corporation is incorporated by special Act of Parliament. It is a crown corporation.

Senator Molson: Right. I don't understand that.

Senator Macnaughton: Well, it says, "... or any other Canadian corporation the sole objective and activity of which is to engage in ... exports ..."

The Chairman: I think Ontario and possibly other provinces have something akin to a development corporation, but I think it is limited in its activities to the particular province.

Mr. Scott: In reading that section last night I wondered whether this permissive provision was intended as something for the future in which the Export Development Corporation might in fact become controlled by the chartered banks so that there was a skipping of the involvement of the Crown in terms of development of export business. In other words, why should not the chartered banks control the Export Development Corporation? They do not now, obviously, but perhaps the intention is that they might at some time.

Senator Cook: Then the question I raised would apply to the existing ones. How much of their resources can they commit to one thing? Some of these are quite large.

The Chairman: I have sent for the statute. It may be that the statute provides for some input of government policy into an Export Development Corporation.

Senator Molson: Mr. Chairman, on the export development point, there is the other feature that if one bank were a substantial shareholder of the Export Development Corporation, which in turn was guaranteeing the loans made by the other banks, you would have a rather queer situation there.

Senator Beaubien: They would guarantee 90 per cent of the loans.

Senator Molson: Mr. Bertrand might not like it!

The Chairman: There is another possible application. If a particular bank controlled the Export Development Corporation, it might be able to direct the exports that the development company would approve of, so long as they were customers of that bank.

Senator Cook: To its own customers. I do not think so, Mr. Chairman.

The Chairman: Who knows. However, we will get the answers. I have sent for the statute.

Mr. Scott: The next subsection, still on page 192, at the very bottom, is (6)(a). In subsection (5) it says:

[Traduction]

Le sénateur Macnaughton: Cela signifie que la banque prend un risque de dix pour cent.

Le sénateur Molson: De quelle façon une banque possède-t-elle toutes les actions émises et en circulation de la Société pour l'expansion des exportations?

Le président: La Société pour l'expansion des exportations est constituée en corporation par une loi spéciale du Parlement. C'est une société de la Couronne.

Le sénateur Molson: D'accord. Je ne comprends pas.

Le sénateur Macnaughton: L'article stipule: «... ou de toute autre société canadienne ayant pour seul objet de financer les exportations...»

Le président: Je crois que l'Ontario et peut-être d'autres provinces ont un organisme qui ressemble à une société pour l'expansion, mais qu'il limite ses activités à cette province.

M. Scott: En lisant cet article hier soir, je me demandais si cette disposition facultative était prévue pour l'avenir, alors que la Société pour l'expansion des exportations pourrait être contrôlée par les banques à charte, de sorte qu'on aurait omis de parler du rôle de la Couronne en ce qui concerne l'expansion des exportations. Autrement dit, pourquoi les banques à charte ne devraient-elles pas contrôler la Société pour l'expansion des exportations? Elles ne le font évidemment pas à l'heure actuelle, mais on a peut-être l'intention de leur conférer ce pouvoir à un certain moment.

Le sénateur Cook: Alors, la question que j'ai soulevée s'appliquerait aux banques existantes. Quelle part de leurs ressources peuvent-elles engager à une seule fin? Certaines d'entre elles sont assez importantes.

Le président: J'ai demandé qu'on aille me chercher la loi. Il se peut qu'on y prévoie l'intrant d'une politique gouvernementale dans la Société pour l'expansion des exportations.

Le sénateur Molson: Monsieur le président, en ce qui concerne l'expansion des exportations, il y a également l'autre situation voulant que si une banque était un actionnaire important de la Société pour l'expansion des exportations, laquelle garantirait les prêts effectués par les autres banques, vous vous retrouveriez dans une situation assez bizarre.

Le sénateur Beaubien: Elle garantirait 90 p. 100 des prêts.

Le sénateur Molson: M. Bertrand pourrait ne pas aimer cela.

Le président: Il y a une autre application possible. Si une banque particulière contrôlait la Société pour l'expansion des exportations, elle pourrait être apte à diriger les exportations que la société de développement approuverait tant qu'il s'agira de clients de cette banque.

Le sénateur Cook: A ses propres clients. Je ne pense pas, monsieur le président.

Le président: Qui sait? Nous obtiendrons toutefois, les réponses. J'ai demandé qu'on aille chercher la loi.

M. Scott: Paragraphe suivant, toujours à la page 192, tout à fait au bas de la page; il s'agit de l'alinéa 6a). L'article 5 stipule:

[Text]

A bank may own . . .

And in (6)(a) it says:

all and not less than all . . .

As I read that if it wishes to own anything it must own exclusively the issued and outstanding shares of a mortgage loan corporation subject to certain conditions. There is the equivalent provision that a bank may own all and not less than all of the issued and outstanding shares of a venture capital corporation; with this proviso, that the venture capital corporation must not own more than a 10 per cent interest in a deposit accepting institution or a trust or loan company.

So the bank, if it wants to get into a venture capital undertaking, must own all the shares, but it cannot get into such an undertaking if the venture capital corporation is in the deposit accepting or trust or loan company business in excess of 10 per cent of its interests.

Then, still under section 192(6), a bank may own all or any number of the shares of a real estate investment trust, a mortgage loan company, et cetera, subject to certain conditions. That is subsection (b) of 192(6).

Then we have 192(7), which is at page 193. As I understand it, this is a section which is intended to enable a bank to have the minister make a ruling, at the time that this new bill becomes law, as to its holdings in such corporations as I have just referred to, in order, in effect, to certify that the holdings meet the definition of a venture capital corporation, a service corporation, et cetera. So, in other words, where banks presently have interests in such corporations, he may deem the shares that the bank holds as meeting the requirements of subsections (5) and (6). The next section—

Senator Buckwold: Mr. Chairman, if we could go back to paragraph (b) on page 193, the last line says:

. . . not more than one other shareholder thereof is a bank.

In a real estate investment trust there is very often a consortium of banks involved. Is this, then, limited to two banks?

Mr. Scott: That is my understanding.

Senator Buckwold: What about a foreign bank? Does the definition of "a bank" mean just a Canadian bank?

Mr. Scott: No. It would include a foreign bank subsidiary—that is, a foreign bank whose subsidiary has been incorporated as a bank under the Bank Act.

Senator Buckwold: What about a real estates investment trust in the United States? Does it mean that it cannot work with other banks in providing that kind of activity?

[Traduction]

Une banque peut posséder . . .

et à l'alinéa (6)a), on stipule:

La totalité et non une partie . . .

D'après ce que je comprends, si elle désire posséder quelque chose, elle ne peut que posséder les actions émises et en circulation d'une société de prêts hypothécaire, à certaines conditions. Il y a la disposition équivalente voulant qu'une banque puisse posséder la totalité et non une partie des actions émises et en circulation d'une société de capitaux à risque; avec cette condition que la société de capitaux à risque ne doit pas détenir plus de 10 p. 100 des intérêts dans une institution qui reçoit des dépôts du public d'une société de fiducie ou de prêts.

La banque, si elle veut investir dans des capitaux à risque, doit alors posséder toutes les actions; elle ne le peut toutefois pas si la société de capitaux à risque détient elle-même des actions d'une société qui reçoit les dépôts du public, d'une société de fiducie ou de prêts, au-delà de 10 p. 100 de ses intérêts.

Ainsi, toujours en vertu du paragraphe 192(6), une banque peut posséder la totalité ou une partie des actions en fonds immobilier de placement, d'une société de prêts hypothécaires etc., à certaines conditions. Il s'agit de l'alinéa b) du paragraphe 192(6).

Nous avons ensuite le paragraphe 192(7), à la page 193. D'après ce que je comprends, on veut par cet article permettre à une banque d'obtenir du ministre, au moment où ce nouveau bill aura force de loi, qu'il rende une ordonnance quant au nombre d'actions qu'elle détient dans ces sociétés dont je viens tout juste de parler, afin, en effet, de certifier que les titres en portefeuille qu'elle détient répondent aux définitions d'une société de capitaux à risque, d'une société de service, etc. Autrement dit, lorsque les banques ont présentement des intérêts dans cette société, il peut déclarer que les actions détenues par la banque sont réputées satisfaire aux exigences des paragraphes (5) et (6). L'article suivant—

Le sénateur Buckwold: Monsieur le président, si nous pouvions revenir à l'alinéa b) de la page 193, il y est stipulé à la dernière ligne:

. . . au nombre desquelles se trouve au plus une autre banque . . .

Un fonds immobilier de placement est souvent constitué d'un consortium de banque. Est-ce ici limité à deux banques?

M. Scott: Si je ne m'abuse, oui.

Le sénateur Buckwold: Qu'en est-il d'une banque étrangères? La définition de «banque» vise-t-elle uniquement les banques canadiennes?

M. Scott: Non. Elle comprend les filiales de banques étrangères — c'est-à-dire une banque étrangère dont la filiale est constituée aux termes de la Loi sur les banques.

Le sénateur Buckwold: Qu'en est-il d'un fonds immobilier de placement des États-Unis? Cela veut-il dire qu'il ne peut exercer ce type d'activité en collaboration avec d'autres banques?

[Text]

Mr. Scott: Under this distinction between a Schedule A and a Schedule B bank, a Canadian bank might be able to invest in a real estate investment trust in the United States in more than two in number; but if they were in partnership with foreign bank subsidiaries—that is, foreign Canadian banks—those partners would not be permitted to do so, because they are not permitted to invest in foreign corporations. Presumably the partnership would be with the parent of the foreign bank's subsidiary. So, in other words, three Canadian banks and two U.S. banks could invest in a real estate investment trust in the United States, but three Canadian banks and two foreign bank subsidiaries in Canada could not do so.

Senator Buckwold: In other words, what you are saying is that there is no limitation insofar as concerns one other bank being a shareholder if it is outside of Canada?

Mr. Scott: That is my understanding.

Senator Buckwold: I do not read it that way.

Mr. Scott: You may be quite right. The interpretations are up for grabs. That is my understanding of it: that the only limitation on a Canadian bank's entitlement to invest in a foreign corporation—which would include, presumably, a real estate investment trust in a foreign country—is if that real estate investment trust has an interest in a Canadian corporation that exceeds 10 per cent. That is based on my reading of section 192(3), which I think is easily the most cumbersome wording in the whole bill. Perhaps "cumbersome" is not a fair word. It is complicated.

The next subsection under section 192 to which I wish to refer is subsection (11), on page 194:

A bank may own shares in excess of the maximum number permitted by this section if the shares are acquired through a realization of security for any loan or advance made by the bank . . .

but such shares must be disposed of within two years. In other words, if, in exercising their rights on securities held in respect of a loan, the bank comes into possession of more than 10 per cent of the interest in a Canadian corporation, it can hold it for two years.

Section 192(12) is a new provision entitled "Temporary investments." As I read this, it means that banks may invest temporarily—that is, for a period of two years—or for such extended period of time as the minister may allow, in a financial corporation that is not a trust or loan corporation and does not accept deposits from the public.

The Chairman: Could we revert to the Export Development Corporation? I notice that in the original act of incorporation of the Export Development Corporation it says, at section 11(2):

(2) The Minister shall subscribe for all the shares of the Corporation at par and the Minister of Finance shall pay to the Corporation the amount of such subscription out of the Consolidated Revenue Fund . . .

[Traduction]

M. Scott: En vertu de la distinction entre une banque visée à l'annexe A et une banque visée à l'annexe B, une banque canadienne pourrait être en mesure d'investir dans plus de deux fonds immobiliers de placement aux États-Unis. Mais si elle était associée à des filiales de banques étrangères—c'est-à-dire à des banques canadiennes étrangères—elle ne serait pas autorisée à le faire, car elle n'a pas le droit d'investir dans des sociétés étrangères. Il y aurait donc probablement association avec la société mère de la filiale de la banque étrangère. Autrement dit, trois banques canadiennes et deux banques américaines pourraient investir dans un fonds immobilier de placement aux États-Unis, mais trois banques canadiennes et deux filiales de banques étrangères au Canada ne pourraient le faire.

Le sénateur Buckwold: En d'autres mots, vous voulez dire qu'il n'y a pas de limite dans la mesure où une autre banque est actionnaire et exerce son activité à l'extérieur du Canada?

M. Scott: Si je ne m'abuse, oui.

Le sénateur Buckwold: Ce n'est pas mon interprétation.

M. Scott: Vous avez peut-être tout à fait raison. L'interprétation définitive reste à déterminer. D'après ce que je comprends, le droit d'une banque canadienne à investir dans une société étrangère ce qui comprendrait probablement un fonds de placement immobilier dans un pays étranger, n'est limité que si ce fonds a une participation de plus de 10 p. 100, dans une société canadienne, cela dit d'après ce que je comprends du paragraphe 192(3), dont la formulation est à mon avis la plus gênante de tout le projet de loi. Je devrais peut-être dire la plus compliquée.

J'aimerais maintenant parler du paragraphe 192(11), à la page 194, énoncé en ces termes:

Une banque peut détenir un nombre d'actions supérieur au maximum prévu par le présent article si leur acquisition découle de la réalisation d'une garantie afférent à un prêt ou à une avance . . .

Ces actions doivent toutefois être vendues dans un délai de deux ans. Autrement dit, si la banque, dans l'exercice de ses droits relatifs aux actions qu'elle détient relativement à un prêt, entre en possession de plus de 10 p. 100 des actions d'une société canadienne, elle peut les détenir pendant deux ans.

Le paragraphe 192(12) est une nouvelle disposition intitulée "Placements provisoires". Si je ne m'abuse, cet article stipule que les banques peuvent, sur une période de deux ans ou sur toute autre période fixée par le ministre, investir dans une société financière qui n'est ni un fonds ni une société de prêts, et qui n'accepte pas de dépôts du public.

Le président: Pourrions-nous passer à la Société pour l'expansion des exportations? Je remarque que dans la loi originale constituant cette société, le paragraphe 11(2) dit ceci:

(2) Le Ministre doit souscrire au pair toute les actions de la Société et le ministre des Finances doit verser à la Société le montant de cette souscription, sur le Fonds du revenu consolidé, aux dates et selon les conditions de versement requises par le Conseil.

[Text]

Then it says, in section 11(4):

(4) The shares of the capital stock of the Corporation are not transferable and shall be held in trust for Her Majesty.

So why are we giving a provision under which a bank may own all the shares of the Export Development Corporation?

Senator Barrow: Maybe the government wants the banks to take it over.

The Chairman: The act provides for a board of directors. In section 4(1) it says:

4. (1) The Chairman and seven other directors shall be appointed by the Governor in Council from among persons employed in the public service of Canada.

There is only provision for 10 directors altogether, so some explanation is certainly needed.

Senator Cook: The outstanding commitments of that corporation run into billions, do they not?

The Chairman: The authorized capital is \$25 million, divided into 250,000 shares of a par value of \$100 each.

Senator Molson: There hasn't been any change of name since that legislation, has there, Mr. Chairman?

The Chairman: No.

Senator Cook: We bumped up the capital I think, did we not?

Senator Molson: Yes. Twice, I think.

The Chairman: In 1971-72 there were some amendments. The corporation was still called the Export Development Corporation, and the amendments appeared to have mainly to do with operations and management.

There was a further amendment assented to on June 16, 1977. There it is still called the Export Development Corporation. That amendment only dealt with the question of liability and guarantees.

Then there was a bill introduced in the House of Commons that had first reading on March 20, 1978. This is Bill C-36, which is an act to amend the Export Development Corporation. The authorized capital is increased under this bill to \$1 billion, divided into 10 million shares of a par value of \$100 each. I think we had this bill before in committee.

Senator Cook: I seem to think we had an increase of capitalization authorized.

The Chairman: That is right. There was some pressure because they were running out of money, and that is why they wanted this dealt with.

When we have the officials before us, this is one of the items we must ask about. I think, before we finish this morning, we are going to find quite a number of differences, or confusion, as between some aspects of the existing law in the area of credit unions and caisses populaires, and as between the

[Traduction]

Puis le paragraphe 11(4) stipule:

(4) Les actions du capital social de la Société ne sont pas cessibles et doivent être détenues en fiducie pour Sa Majesté. 1968-1969, c. 39, art. 11.

Alors, pourquoi établir une disposition aux termes de laquelle une banque peut détenir toutes les actions de la Société pour l'expansion des exportations?

Le sénateur Barrow: Le gouvernement veut peut-être que les banques la remplace.

Le président: La loi prévoit la création d'un conseil d'administration. Le paragraphe 4(1) dit ceci:

4. (1) Le président du Conseil et sept autres administrateurs sont nommés par le gouverneur en conseil et choisis parmi les employés de la fonction publique du Canada.

On prévoit seulement dix administrateurs en tout; une explication s'impose.

Le sénateur Cook: Les arriérés de cette société s'élèvent à des milliards de dollars, n'est-ce pas?

Le président: Le capital social est de \$25 millions, divisé en 250,000 actions d'une valeur au pair de \$100 chacune.

Le sénateur Molson: Il n'y a pas eu changement de nom depuis l'adoption de cette loi, n'est-ce pas, monsieur le président?

Le président: Non.

Le sénateur Cook: N'avons-nous pas augmenté le capital?

Le sénateur Molson: Deux fois, je pense.

Le président: En 1971-1972, nous avons apporté des modifications. La société n'a pas changé de nom; il semble que les modifications aient principalement porté sur l'exploitation et la gestion.

Une autre modification a été sanctionnée le 16 juin 1977. La société a conservé le même nom; la modification ne visait que la question de la responsabilité et des garanties.

Puis, un projet de loi a été présenté à la Chambre des communes. Il a franchi l'étape de la première lecture le 20 mars 1978. Il s'agissait du bill C-36, Loi modifiant la Société pour l'expansion des exportations. Aux termes de ce projet de loi, le capital social passait à \$1 milliard, divisé en 10 millions d'actions d'une valeur au pair de \$100 chacune. Je pense que nous avons étudié ce projet de loi en comité.

Le sénateur Cook: Je pense que nous avons fait autoriser un accroissement de capitalisation.

Le président: C'est exact. Des pressions ont été exercées à cette fin, car la société n'avait presque plus d'argent.

Lorsque les hauts fonctionnaires seront ici, c'est une des questions que nous devons leur poser. Avant d'en avoir terminé pour ce matin, nous devons examiner un bon nombre de différences entre certains aspects de la loi actuelle dans le domaine des caisses de crédit et des caisses populaires, et

[Text]

application of the bank bill and their charters where they are provincially incorporated. Certainly, that is a big question mark.

Mr. Scott: I have that written down, Mr. Chairman.

Senator Connolly (Ottawa West): Mr. Chairman, that was a very interesting discussion about the Export Development Corporation, and before you move on, would you mind relating it to the subsection that is called into question here?

Mr. Scott: If I may, Mr. Chairman, it is subsection (5) of section 192 which is found at page 192 of the bill, towards the bottom.

Senator Connolly (Ottawa West): I see. It expressly refers to the Export Development Corporation, in subparagraph (b). That is a very obvious reference.

The Chairman: Yes. It would be difficult to dissociate this from what we know as the Export Development Corporation.

Senator Walker: It was supposed to be completely independent.

The Chairman: Yes. Well, it is a crown company. We are just giving them a lot more money.

Senator Laird: The only explanation possible, Mr. Chairman, is that there may exist provincial corporations of the same type. That is the possibility we see under that section.

The Chairman: But I think they would be development corporations, not necessarily export development corporations.

Senator Laird: Maybe Senator Flynn would know something about this. Is there an export development corporation in Quebec? I do not know of any in Ontario.

Senator Flynn: No.

The Chairman: I think there is a development corporation of some character in Ontario.

Senator Flynn: But it has nothing to do with export.

The Chairman: Oh no; but in Quebec, for example, isn't the James Bay development being done by a provincial development corporation?

Senator Flynn: Yes, but it has very limited objectives.

Senator McIlraith: In any event, the reference is to "the" Export Development Corporation, not "a".

Senator Laird: Read on further.

The Chairman: It says, "or any other Canadian corporation".

Senator McIlraith: Yes; but it is "the" Export Development Corporation.

The Chairman: Except that the limitation on even "any other Canadian corporation" is that its chief activity and objective must be to engage in and promote the financing of

[Traduction]

l'application du projet de loi sur les banques et leurs chartes, dans les cas où les banques sont constituées au niveau provincial. C'est certainement un gros point d'interrogation.

M. Scott: J'ai cela sur papier, monsieur le président.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Monsieur le président, la discussion sur la Société pour l'expansion des exportations était très intéressante et avant de poursuivre, pourriez-vous faire le lien avec le paragraphe mis en discussion?

M. Scott: Si vous le permettez, monsieur le président, il s'agit du paragraphe 192(5), à la page 192 du projet de loi, vers la fin.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Je vois. Il renvoie expressément à la Société pour l'expansion des exportations, à l'alinéa b). C'est un renvoi très évident.

Le président: Oui. Il serait difficile de se tromper.

Le sénateur Walker: Elle était censée être complètement indépendante.

Le président: Oui. En fait, c'est une société de la Couronne. Nous ne faisons que lui donner beaucoup plus d'argent.

Le sénateur Laird: La seule explication possible, monsieur le président, c'est qu'il peut exister des sociétés provinciales du même type. C'est la possibilité que nous entrevoyons aux termes de cet article.

Le président: Mais je pense qu'il s'agirait de sociétés de développement, et pas nécessairement de sociétés pour l'expansion des exportations.

Le sénateur Laird: Le sénateur Flynn connaît peut-être des choses à ce sujet. Y a-t-il au Québec une société pour l'expansion des exportations. Je n'en connais pas en Ontario.

Le sénateur Flynn: Non.

Le président: Je crois qu'il existe une certaine société de développement en Ontario.

Le sénateur Flynn: Mais elle ne s'occupe pas du tout d'exportations.

Le président: Oh non, mais au Québec, par exemple, le projet de la Baie James n'est-il pas réalisé par une société de développement provinciale?

Le sénateur Flynn: Oui, mais les visées en sont très restreintes.

Le sénateur McIlraith: De toute façon, on parle de «la» Société pour l'expansion des exportations, et non «d'une» société.

Le sénateur Laird: Lise plus loin, George.

Le président: On dit «ou de toute autre société canadienne».

Le sénateur McIlraith: Oui, mais il s'agit de «la» Société pour l'expansion des exportations.

Le président: Sauf que la limite que l'on impose même «à toutes autres sociétés canadiennes» est la suivante: son seul objet doit être de financer les exportations ou d'en promouvoir le

[Text]

exports from Canada; so I think that would exclude provincial development corporations.

Senator Molson: In Canada.

The Chairman: Yes.

Senator Cook: In any case, it would be a major change in government policy if they were going to sell off some of the shares. They would hardly sneak it in here in a subsection.

The Chairman: Yes. And I cannot conceive that if a bank is going to acquire control of the Export Development Corporation it is going to be satisfied with directors who are in the public service of Canada. They might want some of their own in there.

Senator Flynn: The raison d'être of the Export Development Corporation is that it does something that the banks have never wanted to engage in.

The Chairman: The banks enter into the financing end of it. I think borrowings are done through the banks, and the banks get a guarantee.

Senator Flynn: They are guaranteed, yes.

Senator Beaubien: Ninety per cent, I believe.

Senator Walker: There must be something radically the matter with this section, because the Export Development Corporation guarantees the bank loans, so how, for example, could the Royal Bank take over this thing, and of what benefit would it be?

The Chairman: Senator Walker, I think, to say the least, it would be a radical change.

Senator Cook: As well as a breach of trust, since the shares are held in trust for Her Majesty.

Senator Connolly (Ottawa West): There is always the possibility—this is insidious—that the government wants to get out of export development work because the financial commitments are too big, and if the banks find an interest in that field, why, let them do it.

Senator Flynn: Yes, but this is not the way to do it. I think what you would have to do first is change the act concerning the Export Development Corporation. If you want to say the bank can buy shares, you can say it in this act.

The Chairman: We have noted it.

Mr. Scott: At the back of the bill there is a list of statutes. That would have to be amended in order to match the provisions of the bill, and the Export Development Corporation statute is not among them.

Senator Walker: It is just another blatant error which is obvious to anyone who reads the section.

Senator Beaubien: Is there anything else that can be referred to?

[Traduction]

financement; je pense donc que cela exclut les sociétés de développements provinciales.

Le sénateur Molson: Au Canada.

Le président: En effet.

Le sénateur Cook: En tout cas, le gouvernement apporterait une modification importante à sa politique, si ces sociétés devaient vendre des actions. Elles arriveraient difficilement à se tailler une place dans le présent.

Le président: Oui, en effet. Et je ne peux concevoir que, si une banque veut contrôler la Société pour l'expansion des exportations, les directeurs de la Société qui font partie de la Fonction publique du Canada, en soient très heureuse. Ils voudront peut-être eux aussi avoir leur part du gâteau.

Le sénateur Flynn: La raison d'être de la Société pour l'expansion des exportations, c'est qu'elle fait ce que les banques n'ont jamais voulu faire.

Le président: Les banques offrent leur aide financière en fin d'opération. Je crois que les emprunts sont contractés par l'intermédiaire des banques qui offrent une garantie.

Le sénateur Flynn: Les prêts sont garantis, oui.

Le sénateur Beaubien: 90 p. 100 % de l'emprunt sont garantis, je crois.

Le sénateur Walker: Il doit y avoir dans cet article quelque chose qui laisse fort à désirer, car la Société pour l'expansion des exportations garantit les prêts bancaires; comment donc la Banque royale pourrait-elle alors financer ces prêts, par exemple, et quels avantages en retirerait-elle?

Le président: Monsieur le sénateur Walker, je crois que le moins qu'on puisse dire, c'est que cela constituerait un changement radical.

Le sénateur Cook: De même qu'un abus de confiance, puisque les actions sont détenues en fiducie pour Sa Majesté.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Il y a toujours la possibilité—c'est malicieux de ma part—que le gouvernement veuille se libérer de ses obligations d'expansion des exportations, parce que les engagements financiers sont trop importants, et si les banques s'intéressent à ce domaine, pourquoi ne pas les laisser faire.

Le sénateur Flynn: Oui, mais ce n'est pas de cette façon qu'il faut agir. Je crois que ce qu'il faudrait d'abord modifier, c'est la loi concernant la Société pour l'expansion des exportations. Si l'on veut permettre aux banques d'acheter des actions, il faut le stipuler dans cette loi.

Le président: Nous l'avons noté.

M. Scott: Au verso du projet de loi, on trouve une liste de lois. Cette liste devra être modifiée afin d'y raccorder les dispositions du projet de loi, et la loi concernant la Société pour l'expansion des exportations ne figure pas dans cette liste.

Le sénateur Walker: Ce n'est là qu'une autre erreur flagrante qui saute aux yeux de quiconque lit l'article.

Le sénateur Beaubien: Y a-t-il autre chose que l'on peut étudier?

[Text]

The Chairman: We will be calling the officials at some later stage. There is no point in speculating.

Senator Connolly (Ottawa West): They will see this record in any event.

The Chairman: Yes.

Mr. Scott: I was dealing with subsection 12 of section 192, which is at the bottom of page 194. This permits banks to exceed the 10 per cent limitation for a limited period of time on a temporary basis, namely, two years. It refers to three kinds of investment vehicles. Firstly, it refers to a financial corporation where the financial corporation is not a trust or loan corporation and does not accept deposits from the public. In an investment in that kind of corporation there is no limit beyond the 10 per cent the bank can go. Secondly, it refers to a non-financial corporation, which is not a data processing corporation. In that instance, they are limited to 50 per cent of the voting shares beyond the 10 per cent.

The Chairman: What section is that?

Mr. Scott: Subsection 12 of section 192, at page 194.

Senator Connolly (Ottawa West): And at the top of page 195.

Mr. Scott: This is a form of temporary investment, and the mind can run free as to what it is intended to cover. It may be intended to cover the situation—and this is pure speculation on my part—where the banks are seeking to get into the factoring or leasing business by acquiring an ongoing corporation and, within the two-year period, absorbing the business of that corporation into the business of the bank and then divesting itself of the shares. In any event, it is a brand new concept.

Senator Connolly (Ottawa West): What do you think the rationale might be for singling out data processing businesses from all the other possible non-financial businesses?

Mr. Scott: The bill contemplates that the banks will be entitled to provide a limited type of data processing service as part of the expanded role of banking. However, it is intended to be limited to so-called banking type data processing services.

The Chairman: It prevents competition by the banks with data processing companies that are in the business today.

Mr. Scott: That is right. The next is subsection 13.

Senator Connolly (Ottawa West): Is it singled out because it is the most vulnerable of all businesses?

The Chairman: I think the banks do have the equipment and the ability to provide data processing services.

[Traduction]

Le président: Nous demanderons aux fonctionnaires de la Société de venir témoigner plus tard. Ce n'est pas la peine de nous perdre en conjectures.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): De toute façon, ces fonctionnaires vont lire le présent compte rendu.

Le président: En effet.

M. Scott: Je traitais du paragraphe 192(12) au bas de la page 194. D'après ce paragraphe, les banques ont le droit d'excéder la limite de 10 p. 100 pour une période de temps déterminée, sur une base temporaire, soit deux ans. Le paragraphe fait état de trois genres de sociétés d'investissements. D'abord, on parle de société de crédit lorsque la société de crédit n'est pas une société de fiducie ou de prêts et ne reçoit pas de dépôts du public. En ce qui concerne les investissements de ce genre de société, la banque ne peut dépasser la limite des 10 p. 100. Deuxièmement, il est fait mention d'une société canadienne, autre qu'une société de crédit et qui n'est pas une société de traitement des données. Dans ce cas, la limite est de 50 p. 100 des actions donnant droit de vote au-delà des 10 p. 100.

Le président: De quel article s'agit-il?

M. Scott: Il s'agit du paragraphe 192(12) à la page 194.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Au haut de la page 195.

M. Scott: Il s'agit ici d'une forme d'investissement temporaire, et cela peut couvrir n'importe quel genre d'investissement. On veut peut-être y inclure les cas—et ce n'est là que pure spéculation de ma part—où les banques cherchent à faire de l'affecturage ou du crédit-bail financier en achetant une société en exploitation et en-deçà de la période de deux ans, fondre les deux entreprises en une seule et alors se départir de leurs actions. De toute façon, c'est là une notion tout à fait nouvelle.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Quelle raison pensez-vous que l'on pourra invoquer pour distinguer les entreprises de traitement des données de toutes les autres entreprises autres que les entreprises financières?

M. Scott: Le projet de loi prévoit que les banques auront droit de fournir un genre particulier de services de traitement des données dans le cadre de l'expansion de leurs activités. Cependant, on prévoit limiter ces services de traitement des données à des services dit bancaires.

Le président: On veut empêcher les banques de concurrencer les sociétés de traitement des données actuellement en exploitation.

M. Scott: C'est exact. Nous étudions maintenant le paragraphe 13.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Fait-on une distinction pour les entreprises de traitement des données, parce qu'elles sont les entreprises les plus vulnérables?

Le président: Je crois qu'effectivement les banques disposent de tout le matériel et de toutes les possibilités pour offrir les services de traitement des données.

[Text]

Senator Connolly (Ottawa West): Because they have it for themselves?

The Chairman: Yes. They have put a limitation on the extension of those services so that they will be unable to be in direct competition.

Senator Molson: The banks have enormous plants in data processing all across the country. They would have tremendous capabilities if they had a free rein.

Mr. Scott: I think the bill recognizes or accepts the proposition that, if the banks were permitted a free hand in the data processing business, the independent data processing service corporations could not survive the competition from the banks.

Senator Flynn: The idea is that the two operations should not be mixed.

Mr. Scott: Yes. Yesterday we noted that the definition of banking-related data processing service is going to be left to regulation.

Senator Molson: That might be a tough one.

The Chairman: This is the present act.

Senator Connolly (Ottawa West): This, of course, never arose at the time of the last revision of the Bank Act, did it?

Mr. Scott: No, I don't believe so. My reading does not show that it did, but at the time of the white paper, there were representations made to your committee from the data processing sector in terms of concern about this, and I think the bill accepts that concern.

Senator Barrow: At the last revision of the Bank Act the banks were not in data processing.

Senator Connolly (Ottawa West): That is what I thought.

The Chairman: In the existing Bank Act, in the section that deals with this same subject matter of the bank owning shares in excess of the maximum prescribed, there is the type of section you have here, and which you have been dealing with.

Mr. Scott: That is right.

The Chairman: I notice that in the present act subsection 8 of section 76 says:

This section does not apply in respect of shares of the capital stock of a bank service corporation or the Export Finance Corporation of Canada Ltd.

Senator Molson: Export Finance Corporation?

The Chairman: Export Finance Corporation.

Senator Molson: Is that the previous name?

The Chairman: That is the previous act which said that on the expansion over a maximum of 10 per cent of bank investments, you do not have a right to do these several things. Now what has happened is that you do not find any renewal of this

[Traduction]

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Parce qu'elles ont ces services pour elles-mêmes?

Le président: Oui. On a limité l'accroissement de ces services, pour que les banques ne soient pas en mesure d'offrir une concurrence directe.

Le sénateur Molson: Les banques ont de très grandes installations de traitement des données dans tout le pays. Elles pourraient devenir concurrentielles, si on les laissait libres.

M. Scott: Je crois que le projet de loi reconnaît ou accepte la proposition selon laquelle, si les banques étaient laissées à elles-mêmes dans ce secteur les sociétés de services indépendantes de traitement des données ne pourraient survivre à leur concurrence.

Le sénateur Flynn: Ce qu'il faut, c'est ne pas mélanger les deux choses.

M. Scott: C'est exact. Hier, nous avons noté que la définition des services de traitement des données relatifs aux banques ferait l'objet d'un règlement.

Le sénateur Molson: Ce règlement va être difficile à élaborer.

Le président: Il s'agit de la loi actuelle.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Cette question, bien sûr, n'a jamais été soulevée lors de la dernière étude de la Loi sur les banques, n'est-ce pas?

M. Scott: Non, je ne crois pas. D'après ce que j'ai lu, il n'en n'est pas question, mais au moment de l'étude du Livre blanc, le secteur du traitement des données s'est fait entendre devant votre Comité et vous a aussi fait part de ses inquiétudes à ce sujet; je crois qu'on en a tenu compte dans le projet de loi.

Le sénateur Barrow: Lors de la dernière étude de la Loi sur les banques, celles-ci n'exploitaient pas d'entreprises de traitement des données.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): C'est bien ce que je pensais.

Le président: Dans la Loi actuelle sur les banques, à ce même chapitre, à savoir lorsque la banque possède des actions qui excèdent le maximum prévu, on a alors ici le même genre d'articles que vous avez étudiés.

M. Scott: C'est exact.

Le président: Je remarque que dans la Loi actuelle, le paragraphe 76(8) est libellé comme suit:

Le présent article ne s'applique pas en ce qui concerne les actions du capital social d'une corporation desservant la banque ou de l'Export Finance Corporation of Canada Ltd.

Le sénateur Molson: L'Export Finance Corporation?

Le président: Mais oui.

Le sénateur Molson: Est-ce l'ancien nom?

Le président: C'est la loi précédente qui stipulait que, pour une expansion de plus d'un maximum de 10 p. 100 des placements bancaires, ces pratiques ne sont pas autorisées. Mais voilà qu'on ne trouve aucun renouvellement de cette

[Text]

prohibition, but you find a new section dealing with the Export Development Corporation.

Senator Cook: The point is that the Export Development Corporation is the same animal as the Export Finance Corporation.

The Chairman: The same kind of animal.

Senator Molson: They have changed the name.

The Chairman: Yes.

Senator Beaubien: It is the same company, with a change of name.

Senator Flynn: Export Development is the successor of Export Finance?

The Chairman: Yes. That name must have been changed some time ago.

Senator Connolly (Ottawa West): I think when Mr. Aitken came here some time ago as a witness for that animal, it was called the Export Finance Corporation.

Mr. John F. Lewis, C.A., Adviser to the Committee: I think it was called the Export Insurance Corporation.

Senator Walker: Mr. Chairman, getting back to data processing, could Mr. Scott tell us approximately what percentage of the business of data processing is done by the banks? It is enormous, isn't it?

Mr. Scott: I could not say precisely, Senator Walker, but certainly it is enormous in so-called bank-related services, payrolls and things like that, but in the so-called data processing software business I am not aware that the banks are a big factor at the moment, although I think the intention would be, if it matched government policy, that they would become a big factor. However, the bill prohibits them from becoming a big factor in the software business. That is why whatever the regulations say will be of great importance because the data processing sector may feel the regulations are too broad and permit the banks to get into non-bank-related data processing services. It could be a very grey area as to what is a bank-related service.

Senator Connolly (Ottawa West): Even distinguishing bank-related areas may be a tough task.

Mr. Scott: Still under temporary investment, subsection 13, at the bottom of page 195, gives the minister jurisdiction to order the bank to divest itself at any time of any number of shares where he is of the view that the bank is exercising control over the corporations in which they hold in excess of 10 per cent. Since in a non-financial, non-data processing corporation they can hold up to 50 per cent, that question may arise for the minister from time to time if these circumstances occur.

Senator Connolly (Ottawa West): I suppose those regulations could provide that if they do not divest, not only do they

[Traduction]

interdiction, sinon un nouvel article traitant de la Société pour l'expansion des exportations.

Le sénateur Cook: Mais la Société pour l'expansion des exportations est la même entité que la Société pour le financement des exportations.

Le président: La même entité.

Le sénateur Molson: On en a changé le nom.

Le président: Oui.

Le sénateur Beaubien: Est-ce la même société sous un autre nom?

Le sénateur Flynn: Le développement des exportations a succédé au financement des exportations?

Le président: Oui. Le nom a dû être changé il y a quelque temps.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Je crois que lorsque M. Aitken est venu comparaître ici il y a quelque temps au nom de cette société, il s'agissait alors de la Société pour le financement des exportations.

M. John F. Lewis, C.A., Conseiller du Comité: Elle s'appelait, je crois la Société d'assurance-exportation.

Le sénateur Walker: Monsieur le président, pour en revenir au traitement des données, M. Scott pourrait-il nous dire approximativement quel pourcentage des opérations de traitement des données sont effectuées par les banques? C'est énorme, n'est-ce pas?

M. Scott: Je ne pourrais dire précisément, sénateur Walker, mais ce pourcentage est certainement énorme pour les services liés aux banques, les feuilles de paye et ce genre de choses, mais dans les opérations dites "de consultation de données par traitement informatique", je ne crois pas que les banques soient très représentatives dans le moment, même si on a l'intention je crois, en accord avec la politique gouvernementale, de donner à ce domaine plus d'expansion. Toutefois, le bill les en empêche dans les opérations de software. C'est pourquoi, quelles que soient leurs dispositions, les règlements auront une grande importance, car le secteur de traitement de données peut juger que les règlements sont trop vagues et permettent aux banques d'accéder à des services de traitement de données non reliés aux banques. Il pourrait être très difficile de déterminer ce qu'est un service relié aux banques.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Il peut même être difficile de distinguer les domaines reliés aux banques.

M. Scott: Toujours au sujet des placements provisoires, le paragraphe 13, au bas de la page 195, donne au ministre la compétence voulue pour ordonner à la banque de se départir n'importe quand d'un certain nombre d'actions, s'il estime que la banque exerce un contrôle sur des sociétés dont elles détiennent plus de 10 p. 100 des actions. Étant donné que, dans une société qui n'effectue pas de traitement des données et qui n'est pas financière, elles peuvent détenir jusqu'à 50 p. 100 des actions, cette question peut se poser au ministre à l'occasion dans ces circonstances.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Je présume que ces règlements pourraient prévoir que, si elles ne s'en départissent

[Text]

not vote the excess of the shares over the limit prescribed, but perhaps all the shares they hold. Could that be done by regulation, as is done in the act in other respects?

Mr. Scott: I do not think it could be done under subsection 13, because the minister's jurisdiction is limited to an order requiring that they divest themselves of the shares. Whether as part of policing that it may be broad enough to permit the minister to prevent them from exercising their voting rights—

Senator Connolly (Ottawa West): In other words, you may or may not be able to impose a penalty like that, or any other?

Mr. Scott: Right.

Senator Roblin: Do we really mean this, that the minister, by regulation, can impose a penalty that is not provided in the law? I am curious about that, because it strikes me that, if he has this power, it sounds like something new.

Mr. Scott: My reading of subsection (13) is that it involves a ministerial order and is thus something that would not be the subject matter of a regulation, and thus that that jurisdiction would be strictly construed. In other words, the minister would be doing it from time to time as the circumstances in subsection (13) require, and I think he would be limited to the jurisdiction that is defined in that section, which simply says that he can make an order requiring the bank to sell or dispose of the shares.

Senator Roblin: So a penalty under the penalty clause of this bill exists?

Mr. Scott: For refusal or failure to observe an order of the minister, yes. It is probably punitive rather than practical, as Senator Connolly suggests.

Senator Flynn: There is a provision somewhere that whenever there is an infraction and no penalty is provided in the act, there is a general piece of legislation dealing with that.

Senator Connolly (Ottawa West): Perhaps we had better see if Mr. Scott could identify those penalty sections so that we could tie it in with this discussion.

Mr. Scott: Section 306 provides:

Every one who does anything the doing of which, or fails to do anything the failure to do which, is, by any other provision of this Act, an offence against this Act is . . . liable.

And so on. That is the effective provision for offences that are defined as offences under the act. Subsection (2) says:

Every one who, without reasonable cause, contravenes a provision of this Act or the regulations for the contravention of which no punishment is otherwise provided by this Act is guilty of an offence and liable on summary conviction.

I suppose it is a matter of whether or not a failure to observe a ministerial directive is the equivalent of contravening a provi-

[Traduction]

pas, non seulement elles n'ont pas le droit de vote pour leurs actions qui dépassent la limite prescrite, mais peut-être toutes les actions qu'elles détiennent. Pourrait-on précéder par règlement, comme cela se fait dans la loi à d'autres égards?

M. Scott: Je ne crois pas que cela soit possible, en vertu du paragraphe 13, parce que la compétence du ministre se limite à exiger, par ordre, qu'elles se départissent de leurs actions. Mais quant à savoir si, du point de vue procédural, cette disposition pourrait être suffisamment vague pour permettre au ministre de les empêcher d'exercer leur droit de vote . . .

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): En d'autres termes, il se peut que vous ne puissiez pas imposer une pénalisation comme celle là ni aucune autre.

M. Scott: C'est exact.

Le sénateur Roblin: Souhaite-t-on vraiment que le ministre puisse, par règlement, imposer une pénalisation qui n'est pas prévue dans la loi? Cela m'intrigue, car un tel pouvoir me semble nouveau.

M. Scott: En lisant le paragraphe (13), je crois comprendre qu'il s'agit d'un ordre ministériel, qu'il ne serait donc pas soumis à un règlement et que, par conséquent, cette compétence pourrait être interprétée au sens strict. En d'autres termes, le ministre exercerait cette compétence à l'occasion, lorsque les circonstances décrites au paragraphe (13) l'exigeraient, et je crois qu'il serait limité à la compétence définie dans cet article, où on stipule simplement qu'il peut par ordre exiger qu'une banque vende ses actions ou s'en départisse.

Le sénateur Roblin: Donc il existe bien une pénalisation en vertu de la clause pénale de ce bill?

M. Scott: En cas d'enfreinte, par acte ou omission, à un ordre du ministre, oui. C'est probablement plus punitif que pratique, comme le sénateur Connolly l'a dit.

Le sénateur Flynn: Une disposition prévoit que, lorsqu'il y a une infraction et qu'aucune pénalité n'est prévue dans la loi, il existe une disposition générale qui traite de cette question.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Il vaudrait peut-être mieux de voir si M. Scott pourrait trouver ces clauses pénales, de sorte que nous puissions en discuter.

M. Scott: L'article 306 prévoit ce qui suit:

306. (1) Toute personne qui enfreint la présente loi, par un acte ou une omission considérés comme une infraction à la présente loi par une de ses dispositions, est passible,

Et ainsi de suite. Il s'agit d'une disposition efficace pour les infractions qui sont définies comme des infractions en vertu de la loi. Le paragraphe (2) se lit comme suit:

(2) Toute personne qui, sans motif raisonnable, enfreint la présente loi ou ses textes d'application par un acte ou une omission pour lesquels la présente loi ne prévoit aucune peine, commet une infraction et encourt sur déclaration sommaire

Je présume qu'il s'agit de savoir si le fait de ne pas se conformer à une directive ministérielle équivaut à enfreindre

[Text]

sion of the act or the regulations, and I frankly would doubt that it was.

Senator Connolly (Ottawa West): Would you say that again, please?

Mr. Scott: If the minister orders a bank to do something and the bank fails to do it, is that a contravention of the provisions of this act or the regulations?

Senator Connolly (Ottawa West): You have to read section 306(1) pretty carefully—

“by any other provision of this Act”.

Mr. Scott: I am looking at section 306(2). I do not think section 306(1) applies to anything unless it is defined as an offence. The breach of a ministerial order is not defined as an offence in subsection (13). It may be somewhere else. In the absence of it being defined as an offence, can you apply this general offence provision under subsection (2)?

Senator Connolly (Ottawa West): What you are suggesting is that the words in section 306(2) should be added to—“by any other provision of this Act or a regulation or an order hereunder”.

Mr. Scott: If it is not there implicitly it should be added.

Senator Laird: Also, you might note that under section 307 the power to make regulations is definitely restricted.

Mr. Scott: Yes, and I would think that you could not by regulation create an offence that was not created by the statute.

Senator Laird: That is clear from reading section 307.

Senator Flynn: I suppose the order could take the form of a regulation.

Senator Beaubien: That is getting a bit complicated.

Mr. Scott: That would be one way to do it. The regulatory power is broad enough that presumably you could make a regulation applying to an individual.

Section 193 deals with the grandfathering provisions, as they are described in the summary. Most of the sections have a blank date, and presumably there will be a proclamation date that will fit those sections and will be the governing time limit for the application of the grandfathering provisions. Section 193(1) provides—

Senator Connolly (Ottawa West): Do you mind if I stop you there? I hope I don't hold up the committee by saying this. I have never really understood what is meant by the grandfather provision. Could you give us just a thumbnail sketch of what you mean by that, so that it will be on the record?

Mr. Scott: To the lawyer's mind, it is the equivalent of a non-conforming use with limitations. In other words, if you have, prior to the coming into force of the act, established a business pattern that is now offensive under the act, you may

[Traduction]

une disposition de la loi ou des règlements, et je dois dire que franchement j'en doute.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Pourriez-vous répéter, s'il vous plaît?

M. Scott: Si le ministre ordonne à une banque de faire quelque chose et que la banque ne respecte pas cet ordre, s'agit-il d'une infraction aux dispositions de cette loi ou des règlements?

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Vous avez lu le paragraphe 306(1) assez attentivement.

«Dans une de ses dispositions».

M. Scott: Je lis le paragraphe 306(2) et je ne crois pas que le paragraphe 306(1) s'applique à autre chose qu'à une infraction. Enfreindre un ordre ministériel n'est pas défini comme une infraction dans le paragraphe (13). Aussi, pourriez-vous appliquer cette disposition d'infraction générale en vertu du paragraphe (2)?

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Vous voulez dire que les termes qui figurent au paragraphe 306(2) devraient être complétés ainsi «par une des dispositions de cette loi ou d'un règlement ou d'un ordre édicté conformément.»

M. Scott: Si cette disposition n'existe pas implicitement, il faudrait l'ajouter.

Le sénateur Laird: De plus, vous pourrez observer qu'en vertu de l'article 306, le pouvoir d'édicter des règlements est définitivement restreint.

M. Scott: Oui, et je croirais qu'il serait impossible au moyen d'un règlement de créer une infraction qui ne serait pas déjà créée par la loi.

Le sénateur Laird: C'est évident à la lecture de l'article 307.

Le sénateur Flynn: Je présume que l'ordre peut prendre la forme d'un règlement.

Le sénateur Beaubien: C'est un peu plus compliqué.

M. Scott: Ce serait une façon de procéder. Le pouvoir de réglementation est suffisamment vaste qu'il serait possible présumément d'édicter un règlement s'appliquant à un particulier.

L'article 193 traite des dispositions sans effets rétroactif qui sont décrites dans le résumé. La plupart des articles ne donnent pas de date définie, et il y aura probablement une date de promulgation qui correspondra à ces articles et qui réglera la limite imposée à l'application des dispositions sans effets rétroactifs. Le paragraphe 193(1) stipule—

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Permettez-moi de vous interrompre ici? J'espère que, ce faisant, je ne retarde pas le comité. Je n'ai jamais vraiment compris ce qu'on entendait par dispositions sans effets rétroactifs. Pourriez-vous me dire brièvement ce que vous entendez par cette expression, de façon à ce que ce soit consigné aux registres?

M. Scott: Pour un avocat, c'est l'équivalent d'une utilisation non conforme des restrictions. Avant l'entrée en vigueur de la loi, si vous avez mis sur pied un procédé commercial qui est maintenant illégal en vertu de la loi, vous pouvez continuer

[Text]

be permitted to continue what you were doing notwithstanding the act, either for a limited period of time or absolutely, depending on the wording of the act.

Senator Flynn: There was a case when they decided to make the retirement of senators compulsory at 75. It was a grandfather clause and it was very much applicable.

Senator Connolly (Ottawa West): I thought that just meant the grandfather senators.

Senator Flynn: That is the best example I can find.

Mr. Scott: If you look at the summary you can see that the word "grandfather" is used as a verb, a noun, an adverb and an adjective, as in grandfather, grandfathered, grandfathering—

Senator Connolly (Ottawa West): Good English usage!

The Chairman: They didn't achieve a preposition, did they?

Mr. Scott: No, not that I noticed.

Subsection (1) of section 93 provides that where on proclamation day the bank owned more than 10 per cent of the financial corporation, but not a financial corporation that accepted deposits from the public, or which was a trust or loan company, and where the cost of its shareholding interest did not exceed \$500 million, the bank may either maintain its holdings, if they are less than 50 per cent of the shares, or reduce its shareholdings to 50 per cent, with a one-year period of grace within which to get down to 50 per cent. That is my summing-up of that long provision.

As I understand it, it means that if on proclamation day a bank has an interest in excess of 10 percent in a financial corporation, provided that that financial corporation is not a deposit-taker or trust or loan company, and also provided that the value of the investment does not exceed \$5 million, it can continue to hold that interest indefinitely, provided that it does not exceed 50 per cent of the voting shares, and there is a one-year period within which the bank can divest itself of sufficient shares to get down to the 50 per cent level. That is the only grandfathering provision, as I read section 93, that operates indefinitely; in other words, the bank can maintain this interest without any limit in time.

The Chairman: I notice that a possibility of further extension of that one year is provided.

Mr. Scott: That is right. That appears quite frequently, senator.

The Chairman: But it must be by order of the minister. Conceivably, it might be difficult to dispose of the excess within one year.

Mr. Scott: On that point, senator, I should say that in your recommendations consequent upon the white paper you recommended that banks be permitted to hold interest such as this beyond the two years contemplated in the white paper and up

[Traduction]

sans tenir compte de la loi soit pendant une période limitée ou soit sans restriction; le tout est fonction du libellé de la loi.

Le sénateur Flynn: Il s'est déjà présenté un cas où il avait été décidé de fixer à 75 ans l'âge de la retraite obligatoire pour les sénateurs. C'était une disposition de droits acquis, qui s'appliquait avec beaucoup de pertinence dans ce cas-là.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): J'ai pensé que cela voulait dire, tout simplement, les sénateurs, qui étaient grand-pères.

Le sénateur Flynn: C'est le meilleur exemple que je peux trouver.

M. Scott: Si vous regardez dans le sommaire, vous verrez que, dans la version anglaise, le terme «grandfather» est utilisé comme verbe, substantif, adverbe et adjectif: grandfather, grandfathered, grandfathering...

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Bonne utilisation de l'anglais!

Le président: Ils n'ont pas réussi à créer une préposition, n'est-ce pas?

M. Scott: Non, je n'en n'ai pas remarquée.

Selon le paragraphe 193(1), la banque qui, le 18 mai 1978, possédait plus de 10 p. 100 des actions d'une société de crédit qui ne reçoit pas de dépôt du public, n'est pas une société de fiducie ou de prêts, et n'a pas payé plus de \$500 millions pour l'achat global de ces actions, peut soit conserver de telles actions, si elle ne dépasse pas 50 p. 100 de l'ensemble des actions, soit d'atteindre cette limite dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi. C'est le résumé de cette longue disposition.

Si j'ai bien compris, cette disposition signifie que la banque qui, le 18 mai 1978, possédait plus de 10 p. 100 des actions au sein d'une société de crédit, pouvait conserver de telles actions indéfiniment, pourvu qu'elle ne soit pas une institution de dépôt, une société de fiducie ou de prêt et que ces actions ne dépassent pas 50 p. 100 des actions donnant droit de vote; en outre il y a une période d'un an au cours de laquelle la banque peut se désaisir des actions ainsi lui permettant d'en arriver au niveau de 50 p. 100. A la lecture de l'article 193, c'est là la seule disposition de droits acquis qui permet à une institution de garder les actions indéfiniment; en d'autres mots, la banque peut garder ses actions sans qu'on lui impose de délai.

Le président: Je remarque qu'il est possible d'obtenir un autre délai en sus de la limite prévue.

M. Scott: C'est exact. Ce cas revient très souvent.

Le président: Cependant, il faut que ce soit par ordre du ministre. Évidemment il pourrait être difficile de disposer de ces actions en un an.

M. Scott: En ce qui concerne cette question, sénateur, je devrais dire que, dans vos recommandations sur le Livre blanc, vous mentionniez que les banques devraient être en mesure de garder leurs actions au-delà des deux ans prévus dans ce

[Text]

to a period of five years. With respect to that recommendation the bill leaves any extension beyond one or two years, as the case may be, to the regulatory or ordering power of the minister. So it has been recognized that an extension of time may be required, but rather than limit it in the bill it has been left to the minister to decide.

The next is subsection 193(2), which again is a grandfathering provision providing that where on proclamation day the bank owns more than 10 per cent of a financial corporation which does accept deposits from the public, or which is a trust or loan company, then it must reduce its holdings to 10 per cent and has two years in which to do it. So that the effect of those two subsections is that, while it is open-ended as far as financial corporations generally are concerned, where the interest is in a financial corporation that accepts deposits from the public or is a trust or loan company, then there is a mandatory requirement that it be reduced to 10 per cent within two years.

The Chairman: What happens if it is not possible to sell; is it an offence?

Mr. Scott: I would think that would be an offence, because it is contrary to the statute.

The Chairman: But if it is an offence the penalty would be paid and the institution would still have the shares.

Mr. Scott: There may be a punitive order that can be made as part of the criminal process to force divestiture.

Senator Walker: But the penalty provided is not very great, is it?

Mr. Scott: No.

Senator Walker: So I would think that if they had these shares and could not make a proper disposal of them, they would not mind being penalized under the section of the act, but you would go back to the Criminal Code?

Mr. Scott: Yes, where the court would have jurisdiction to impose conditions which would include divestiture.

The Chairman: The bank might have to provide the money to the intended purchaser in order for it to acquire the shares.

Senator Flynn: They could take them back a little later on and repeat the process.

Mr. Scott: Subsection 193(3) is a general clause, again, in which the minister can order a bank to divest itself of shares in a financial corporation when he is of the opinion that the bank effectively controls that corporation. This applies to the open-ended grandfather clause to which I made reference initially. In other words, it says "notwithstanding subsection (1)" and, therefore, it means that where the bank is entitled indefinitely to hold these shares in excess of 10 per cent in a financial corporation, in that circumstance where the minister is satisfied that the bank is effectively controlling that institution, he can, notwithstanding that provision, order that the bank divest itself of the interest in such corporation. So I would think that that is a fairly serious limitation on the right of the banks.

[Traduction]

document: elles pourraient les garder pendant une période de cinq ans. En ce qui concerne cette recommandation, le projet de loi assujettit cette prorogation d'un an ou deux, à un ordre du ministre. Par conséquent, il a été reconnu qu'une prorogation est peut-être nécessaire mais, plutôt que de la restreindre dans le projet de loi, elle a été laissée à la discrétion du ministre.

Passons maintenant au paragraphe 193(2) qui, encore une fois, est une disposition de droits acquis; selon ce paragraphe, la banque qui, le 18 mai 1978, possédait plus de 10 p. 100 des actions d'une société de crédit qui reçoit des dépôts du public, ou qui est une société de fiducie ou encore une société de prêt, est tenue de se départir, dans un délai de deux ans, du nombre d'actions dépassant le 10 p. 100 fixé. Par conséquent, selon ces deux paragraphes, les sociétés de crédit jouissent en général d'une certaine marge de manœuvre alors que les sociétés de crédit, qui reçoivent des dépôts du public, qui sont des sociétés de fiducie ou de prêt doivent ramener cette proportion à 10 pour cent au cours des deux prochaines années.

Le président: Qu'advient-il s'il est impossible de vendre les actions; est-ce une infraction?

M. Scott: Je penserais que oui, puisque c'est contraire à la loi.

Le président: Cependant, s'il s'agit d'une infraction, la peine serait acquittée et l'établissement conserverait ses actions.

M. Scott: Une mesure pénale sera peut-être établie dans le cadre d'une procédure criminelle visant à obliger l'établissement à se dessaisir des actions.

Le sénateur Walker: Mais la punition prévue n'est pas très sévère, n'est-ce pas?

M. Scott: Non.

Le sénateur Walker: Je pense par conséquent que si elles possédaient ces actions et ne pouvaient pas en disposer d'une façon convenable, ils leur serait égal d'être punies en vertu de l'article de la loi; mais feriez-vous appel au Code criminel?

M. Scott: Oui, lorsque le tribunal aurait le droit d'imposer des modalités, y compris l'ordre de se dessaisir.

Le président: La banque devrait peut-être fournir un montant à l'acheteur éventuel lui permettant d'acquérir les actions.

Le sénateur Flynn: Elle pourrait les obtenir de nouveau quelque temps après et recommencer ce stratagème.

M. Scott: Le paragraphe 193(3), disposition d'ordre général, stipule que: le ministre peut, par ordre, exiger que la banque se départisse du nombre d'actions qu'elle détient dans une société de crédit, s'il estime que cette banque exerce en fait le contrôle de cette société. Cette situation s'applique à la disposition de droits acquis, disposition à laquelle je vous ai renvoyés auparavant. Il est également stipulé: «nonobstant le paragraphe (1)»; par conséquent, cela signifie que, lorsque la banque a le droit de conserver indéfiniment des actions lui conférant plus de 10 p. 100 des votes au sein d'une société de crédit, le ministre peut, s'il estime que la banque exerce en fait le contrôle de cette société, ordonner à cette banque de se dessaisir des actions. Par conséquent, je pense que c'est une restriction assez importante aux droits des banques.

[Text]

The Chairman: This subsection deals in part with the situation in which one year is the length of time in which disposal of the shares held in a financial corporation over 10 per cent must be made. That may be a partial answer to the question raised. What if they do not dispose of them within the one year? It would appear that then there may be an order to divest. That is subject to the same comment, also.

Mr. Scott: But I believe it is even broader than that and, again, it illustrates the significance of the regulations. It really provides that, although subsection 193(1) gives the bank, subject to those conditions which are set out, the right to own any number of shares up to 50 per cent, subsection (3) provides that where the minister is of the opinion that that provision of subsection (1) enables the bank directly, or indirectly, to effectively control a financial corporation otherwise than in compliance with terms and conditions prescribed by the Governor in Council, then he can order a divestiture. So we really have a question mark as to under what conditions the Governor in Council, in the form of regulations, would define the circumstances in which effective control of a financial corporation would be permitted or would not be permitted and would result in a divestiture order.

The Chairman: An order of divestiture is another way of saying that they must cease to own them; therefore, they must sell them.

Mr. Scott: Yes.

The Chairman: This subsection also gives the minister the power to fix a time in the future by which they must comply with that order.

Mr. Scott: That is right.

Senator Cook: It is pretty much the same as section 76(5) of the present act.

The Chairman: Yes.

Senator Molson: Why does it have to add "... and the bank shall comply with such order."? Why is it necessary in this one section?

Mr. Scott: That is a good question. It would surely be self-evident that, if the minister orders, the bank complies.

Senator Molson: In other places where it is provided that the minister orders, perhaps it should also be included. My point is, why is it necessary to insert it in one section and why is it necessary to have it at all?

The Chairman: Yes; if the minister may order for the purpose, he is given authority to tell the bank: "This is what you must do!"

Senator Connolly (Ottawa West): We are referring now to orders and not regulations?

Mr. Scott: Yes, senator; we are referring to orders.

The Chairman: Maybe this is making assurance doubly sure.

Senator Laird: I would suggest it is *ex abundanti cautela*.

[Traduction]

Le président: Ce paragraphe traite partiellement du cas où un an est le délai accordé pour disposer des actions conférant plus de 10 p. 100 des votes d'une société de crédit. Il s'agit peut-être d'une réponse partielle à la question posée. Qu'advient-il si la banque ne dispose pas de ses actions dans le délai prescrit d'un an? Il semblerait alors qu'il pourrait y avoir un ordre de se dessaisir des actions. Cette éventualité est-elle exposée au même commentaire.

M. Scott: Mais je crois que cette disposition est plus étendue que cela et qu'elle traduit encore une fois l'importance des règlements. Malgré que le paragraphe 193(1) donne à la banque, selon les modalités prescrites par la loi, le pouvoir de détenir un nombre d'actions ne dépassant pas 50 p. 100, le paragraphe 193(3) stipule que, s'il estime que le paragraphe (1) permet à la banque d'exercer en fait, d'une manière directe ou indirecte, le contrôle d'une société sans se conformer aux modalités fixées par le gouverneur en conseil, le ministre peut ordonner à cette banque de se dessaisir de ces actions. Par conséquent, le problème suivant se présente: selon quelles conditions le gouverneur en conseil définirait-il les circonstances où le contrôle d'une société de crédit serait permis ou ne serait pas permis ou encore entraînerait un ordre de se dessaisir des actions.

Le président: Un ordre de se dessaisir des actions constitue une autre façon de dire qu'elles doivent cesser de détenir ces actions et, par conséquent, qu'elles doivent les vendre.

M. Scott: Oui.

Le président: Ce paragraphe donne également au ministre le pouvoir de déterminer le délai prévu pour obtempérer à l'ordre.

M. Scott: C'est exact.

Le sénateur Cook: Cela équivaut virtuellement au paragraphe 76(5) de la loi actuelle.

Le président: Oui.

Le sénateur Molson: Pourquoi le projet de loi ajoute-t-il «... la banque doit se conformer à l'ordre»? Était-ce nécessaire de l'ajouter dans cet article?

M. Scott: C'est une bonne question. Il est évident que si le ministre ordonne quelque chose, la banque doit s'y conformer.

Le sénateur Molson: A d'autres endroits où il est question d'un ordre du ministre, il faudrait peut-être l'inclure. Ce que je veux savoir, c'est pourquoi il est nécessaire de l'insérer dans un article ou tout simplement de l'inclure dans le projet de loi?

Le président: En effet, si le ministre est autorisé à donner des ordres à cette fin, il a le droit de dire à la banque: «C'est ce que vous devez faire.»

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Nous parlons ici d'ordres et non de règlements, n'est-ce pas?

M. Scott: Oui, sénateur; nous parlons d'ordres.

Le président: Cela rend peut-être l'assurance doublement sûre.

Le sénateur Laird: Je dirais qu'il s'agit d'une question *ex abundanti cautela*.

[Text]

Mr. Scott: As Senator Molson points out, however, it is in one section and not in others and there does not seem to be any logic.

Senator Connolly (Ottawa West): Of course, that might obviate the need to include it in section 306. No, if it were included in section 306 this other would not be necessary, is that not so?

Mr. Scott: I would think so.

Senator Molson: The minister's order is mentioned also in section 195 as an offence.

Mr. Scott: That is right, senator; I missed that. Section 195 defines contravention as being an offence, so that takes care of that academic question on section 306.

The last section I shall deal with is section 194. This is the grandfather clause that applies to Canadian corporations other than financial corporations. Section 193 covers investments in excess of 10 per cent in financial corporations, and section 194 covers investments other than financial corporations. Basically, it is worded to provide that in the case of corporations other than financial corporations, which are covered in section 193, and other than service corporations, which are covered by section 192(5) and (6), where there is a no limit on the ownership of the banks, the banks owning more than 10 per cent on proclamation day may continue to hold such interest for two years, in the case of a data processing company, or two years plus an extension of time in the case of any other company. At the end of that time the investment in excess of 10 per cent must be disposed of. If the bank is involved in an investment in a company involved in data processing at the present time, then it has a two-year period of time in which to divest itself of the shares beyond 10 per cent.

That concludes my remarks on "Bank investment in Canadian corporations".

BANK CORPORATE POWERS AND REGULATIONS

The Chairman: The next heading deals with Bank Corporate Powers and Regulations. Mr. Lewis will develop that for us.

Mr. Lewis: Mr. Chairman, honourable senators, the next item, dealing with Bank Corporate Powers and Regulations, commences on page 109 of the bill, section 116, under the heading "DIVISION D. CORPORATE FINANCE."

You will recall that the committee's report made several recommendations of the general tenor of approving the proposals of the white paper in connection with new corporate powers and regulations. These recommendations include the following:

[Traduction]

M. Scott: Comme le sénateur Molson l'a souligné, cette expression figure dans un article mais non dans d'autres, ce qui ne semble pas logique.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Cela pourrait éviter d'avoir à l'inclure à l'article 306. Si cette expression figurait à l'article 306, cet autre ne serait pas nécessaire, n'est-ce pas?

M. Scott: Je crois que vous avez raison.

Le sénateur Molson: Il est également question d'ordres donnés par un ministre à l'article 195, dont la violation constitue une infraction.

M. Scott: C'est exact, sénateur; j'ai oublié d'en parler. L'article 195 définit le fait de contrevenir à un ordre du ministre comme une infraction, ce qui règle la question théorique portant sur l'article 306.

Le dernier article dont je traiterai est l'article 194. Il s'agit de la clause des droits acquis qui s'applique aux sociétés canadiennes autres que les sociétés de crédit. L'article 193 couvre les investissements de plus de 10 p. cent dans des sociétés de crédit, tandis que l'article 194 couvre les montants investis dans des entreprises autres que les sociétés de crédit. Cet article est fondamentalement formulé de façon à prévoir que, dans le cas des sociétés autres que les sociétés de crédit, qui sont visés à l'article 193, et les sociétés de service, lesquelles sont visées par les paragraphes 192(5) et (6), lorsqu'aucune limite n'a été apportée au degré d'appartenance des banques, les banques possédant plus de 10 p. cent des actions le jour de la proclamation peuvent continuer à les détenir pendant deux ans, dans le cas d'une société d'informatique, ou pendant deux ans, plus une période de temps supplémentaire, dans le cas de toute autre société. A la fin de cette période, elles doivent se départir du nombre d'actions excédant les 10 p. cent. Si la banque possède des actions appartenant à une société s'occupant actuellement d'informatique, elle dispose alors d'une période de temps de deux ans pour se départir des actions dépassant les 10 p. cent autorisés.

C'est sur ce point que je termine mes remarques sur «les investissements bancaires dans des sociétés canadiennes».

APPLICATION AUX BANQUES DE LA RÉGLEMENTATION DES SOCIÉTÉS

Le président: La prochaine rubrique traite de l'application aux banques de la réglementation des sociétés. M. Lewis nous informera à ce sujet.

M. Lewis: Monsieur le président, honorables sénateurs, le prochain article traite de l'application aux banques de la réglementation des sociétés et commence à l'article 116 du projet de loi qui se trouve à la page 109 sous la rubrique «SECTION D. FINANCEMENT.»

Vous vous rappellerez que, dans son rapport, le Comité a fait plusieurs recommandations concernant la portée générale que pourrait avoir l'approbation des propositions du Livre blanc dans le cadre de l'application aux banques de la réglementation des sociétés. Voici quelques-unes de ces recommandations:

[Text]

Coordination with the Canada Business Corporations Act;

Coordination with the Combines Investigation Act;

Broadening of methods of financing by banks;

Improvement in financial disclosures to shareholders and to the public;

Extension of provisions concerning loans to directors.

The Chairman: What page are you referring to?

Mr. Lewis: Page 16. In particular, I am referring to the Senate Committee recommendations on page 16 of the Summary.

Senator Connolly (Ottawa West): That also appears in the appendix to Senate *Hansard* on page (iii).

Mr. Lewis: Mr. Chairman, the reference Senator Connolly (Ottawa West) has made refers to the summary of the Senate committee's report on the white paper. The detail of the recommendations appear later in such report. They commence on page 27 of the committee's report commencing with the words:

The White Paper includes proposals under the following headings:

Then the proposals are set out.

However, I find it necessary to follow, in this particular case, the order in the bill which, I believe, is similar, to a certain extent. However, there is some skipping around. I will try to lead you along as I think best under the circumstances.

Generally, the recommendations of your committee have been followed. You will recall that the committee reported earlier that there were 489 paragraphs or subparagraphs based on the equivalent provisions of the Canada Business Corporation Act. In this study, to a great extent, those 489 are within this section—that is, the corporate powers of banks under the title of "Corporate Finance." We will not get into the detail, but, as mentioned earlier, we will prepare a separate study and check out the various recommendations which are the equivalent provisions of the Canada Business Corporation Act.

However, it is essential in this connection to refer to the more important ones, and I will try to do so.

On page 111, section 119(3) it refers to the new provision in the bill for the issue of no par shares. There is a provision, in the case of new banks, whereby there are restrictions against the issue of no par value shares for the first five years. There are, of course, various provisions similar to the Canada Business Corporation Act for pre-emptive rights; the acquisition by a bank of its own shares, restricted really to the redemption of the preferred shares, and also, in the case of redemption of preferred shares, restrictions to cases where, in the opinion of the directors, there is capital adequacy—that is, sufficient paid-in capital and contributed surplus and surplus.

[Traduction]

Assurer la coordination avec la Loi sur les corporations commerciales canadiennes;

Assurer la coordination avec la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions;

Élargir les méthodes de financement par les banques;

Améliorer la communication de renseignements financiers aux actionnaires et au public;

Étendre les dispositions concernant les prêts consentis aux administrateurs;

Le président: A quelle page vous réferez-vous?

M. Lewis: A la page 16. Je me réfère, en particulier, aux recommandations du Comité du Sénat qui se trouvent à la page 16 du résumé.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Cela figure également à l'Annexe du *hansard*, à la page (iii).

M. Lewis: Monsieur le président, le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest) se réfère au résumé du rapport du comité sénatorial chargé d'étudier le livre blanc. Les détails des recommandations paraissent plus loin dans le rapport. Ces recommandations commencent à la page 27 du rapport du Comité par les termes:

Le Livre blanc inclut des propositions sous les rubriques suivantes:

Les propositions sont ensuite exposées.

J'estime toutefois qu'il est nécessaire, dans ce cas particulier, de suivre l'ordre du projet de loi qui, je crois, y ressemble un peu. On semble, cependant, sauter d'un sujet à l'autre. J'essaierai de vous guider du mieux possible dans les circonstances actuelles.

En règle générale, les recommandations de votre comité ont été suivies. Vous vous rappellerez que le Comité a signalé que 489 paragraphes ou alinéas étaient fondés sur des dispositions équivalentes de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes. Dans cette étude, la plupart de ces 489 paragraphes figurent dans la section «Financement». Nous n'entrerons pas dans les détails mais, comme je l'ai mentionné plus tôt, nous effectuerons une étude distincte et vérifierons les diverses recommandations qui correspondent à certaines dispositions de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes.

Il est toutefois essentiel, sous ce rapport, de se référer aux articles les plus importants, ce que nous essaierons de faire.

Le paragraphe 119(3), page 111, se réfère à la nouvelle disposition du projet de loi concernant l'émission d'actions sans valeur nominale. Dans le cas des nouvelles banques, il existe une disposition restrictive sur l'émission d'actions sans valeur nominale durant les cinq premières années. Il existe, évidemment, diverses dispositions qui ressemblent à celles de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes en ce qui concerne les droits de préemption; l'achat par une banque de ses propres actions, qui se limite vraiment au rachat d'actions privilégiées, et également, dans le cas du rachat d'actions privilégiées, les restrictions lorsque, de l'avis des administrateurs, le capital est suffisant—c'est-à-dire qu'il y a suffisamment de capitaux libérés, de surplus et de services d'apport.

[Text]

There is a new provision in the bill concerning the issue of shares. Previously shares could be issued and paid for on an installment basis. That has now been removed. All shares must now be paid up before issue.

The Chairman: The installment plan has been taken out?

Senator Cook: What section are you referring to?

Mr. Lewis: This appears on page 110, section 119(2).

Senator Cook: Does that mean that they cannot do what the banks are doing now—that is, give rights?

Mr. Lewis: Rights, as I understand, may be issued.

Senator Cook: Rights are now issued on an installment basis.

Mr. Lewis: There have been issues of rights in certain cases, such as that of the Mercantile Bank.

Senator Cook: All banks which issue rights, as I understand it, will allow the shares to be paid over 10 months. Is that out now?

Mr. Lewis: That is our understanding of it.

Senator Cook: What is the point of that?

Senator Molson: The banks can still make loans for that purpose.

Mr. Lewis: In the case of the Unity Bank, you will no doubt recall that there were large blocks of shares which had not been paid, with the result that there was a legal case as to whether the shareholders had the right to those shares. As I understand it, this provision is intended to remove that problem.

Senator Molson: Of course, there has been another change in modern times, too, that being that the price of bank shares has been reduced considerably owing to the splits. It is perhaps not as great a financial load on the individual to take up his shares and pay in full as it was in past times.

Mr. Lewis: In the case of restrictions as to constraints on the issue of shares, certain restrictions may be placed on the issue of shares by a bank during the first five years of its existence.

Senator Connolly (Ottawa West): What is the reference for that?

Mr. Lewis: Section 123, page 115.

Senator Connolly (Ottawa West): This deals with the issuance of rights warrants and conversion privileges.

Mr. Lewis: Moving now to Division E, on page 120 of the bill, section 132(1) contains the same limit as exists now, that being a limit of 50 per cent of the paid-up capital stock and the Retained Account. The new Bank Act would extend that to 50 per cent or one half of the paid-up capital, contributed surplus and retained earnings.

Senator Connolly (Ottawa West): That does not seem to be dealt with in section 132(1) on page 120.

[Traduction]

Le projet de loi contient une nouvelle disposition concernant l'émission d'actions. Auparavant, les actions pouvaient être émises et payées à tempérament. Cela n'est plus le cas. Toutes les actions doivent être payées avant leur émission.

Le président: Le plan de paiement à tempérament n'existe plus?

Le sénateur Cook: A quel article vous réferez-vous?

M. Lewis: Cela figure au paragraphe 119(2), page 110.

Le sénateur Cook: Cela signifie-t-il qu'elles ne peuvent pas faire ce que les banques font actuellement, c'est-à-dire accorder des droits?

M. Lewis: Si j'ai bien compris, des droits peuvent être accordés.

Le sénateur Cook: Des droits sont maintenant accordés sur la base d'un acompte provisionnel.

M. Lewis: Cela s'est produit dans certains cas, comme pour la Mercantile Bank.

Le sénateur Cook: Si j'ai bien compris, toutes les banques qui accordent des droits autoriseront le paiement des actions sur une période de dix mois. Cela s'applique-t-il encore?

M. Lewis: Nous le croyons.

Le sénateur Cook: A quoi cela sert-il?

Le sénateur Molson: Les banques peuvent encore prêter de l'argent à cette fin.

M. Lewis: Dans le cas de la *Unity Bank*, vous vous rappelez sans aucun doute qu'un grand nombre d'actions n'ont pas été payées, ce qui a fait l'objet d'un procès pour déterminer si les actionnaires avaient droit à ces actions. A mon avis, cette disposition a pour objet de faire disparaître ce problème.

Le sénateur Molson: Évidemment, notre époque a apporté un autre changement, à savoir que le prix des actions des banques a beaucoup diminué en raison du fractionnement des actions. Ainsi le paiement intégral des actions ne présente pas, pour le particulier, les mêmes problèmes financiers qu'autrefois.

M. Lewis: Certaines des restrictions apportées sur l'émission des actions, peuvent s'appliquer à une banque les 5 premières années de son existence.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): A quoi vous réferez-vous?

M. Lewis: A l'article 123, page 115.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Il s'agit de l'émission de droits, de garanties et de privilèges de conversion.

M. Lewis: Je voudrais maintenant passer à la Section E, page 120 du projet de loi; le paragraphe 132(1) prévoit la même limite que celle qui existe déjà, soit 50 p. 100 du capital social versé au fonds de réserve. La nouvelle loi sur les banques étendrait cela aux 50 p. 100 versés ou à la moitié du capital versé, au surplus d'apport et aux bénéfices non répartis.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Cela ne semble pas être examiné au paragraphe 132(1), page 120.

[Text]

Mr. Lewis: It is Division E headed "Issue of Securities," the marginal note being "Terms of debentures." It is a whole new division.

In the case of dividends, there is generally the same restrictions on the payment of dividends; that is, dividends are limited to 8 per cent of paid-in capital unless the bank has retained earnings equal to 20 per cent of the aggregate of paid-in capital and contributed surplus. Previously, it was 30 per cent of paid-up capital.

The Chairman: Can you give us the reference for that?

Mr. Lewis: We are now at section 146 of page 127 of the bill, "Prospectus requirements." That covers quite a few provisions, some of which are new and some of which are from the Canada Business Corporations Act. The matter of prospectus requirements is not in the present act, and some of this is not in the Canada Business Corporations Act.

In the case of dividends—

Mr. Scott: I think the dividend sections are sections 129 and 130, on pages 119 and 120 of the bill, specifically subsection 129(4).

Senator Connolly (Ottawa West): Should we be talking a little more about subsection 129(4), respecting the limitation on dividend? You did say it was a formula different from the one in the existing legislation. Is it more restrictive or more liberal in its application to the dividend policy?

Mr. Lewis: Such a conclusion would require the study of each bank's position. The Bank Act as it stands now delineates the restriction, that being "unless bank has a Rest Account, (Contributed Surplus plus Retained Earnings) equal to 30 per cent of paid-up capital." It is difficult to determine whether it is more restrictive or not. On average, I think it would be the same as exists now. It is an easier formula to work out.

Senator Connolly (Ottawa West): Do you feel the banks would approve or disapprove of this?

Mr. Lewis: I have no opinion on that at this time, Senator Connolly.

Senator Cook: But you say it is not very much different from the present section 71(3)?

Mr. Lewis: That is correct.

Next we come to the sections dealing with loans to directors. For this I think we have to go to section 173, on page 153, which deals with the powers of banks to make loans. The sections are very lengthy and very complicated.

In the present Bank Act, loans in excess of 5 per cent of the paid-up capital of the bank made to a bank director or a firm in which the director is a member of the board of directors or a shareholder must be approved by the bank's board of directors.

[Traduction]

M. Lewis: Il s'agit de la Section E intitulée «Émissions de valeurs mobilières», les notes en marge étant «Conditions se rattachant aux débetures.» C'est une section entièrement nouvelle.

Dans le cas des dividendes, la même restriction s'applique en général à leur paiement; en d'autres termes, les dividendes sont limités à 8 p. 100 du capital libéré à moins que la banque n'ait des bénéfices non répartis, équivalent à 20 p. 100 de l'ensemble du capital libéré et du surplus d'apport. Auparavant, il s'agissait de 30 p. 100 du capital versé.

Le président: Pourriez-vous nous indiquer la référence pour cela?

M. Lewis: Nous en sommes maintenant à l'article 146, page 127 du projet de loi, «Prospectus». Cela couvre un certain nombre de nouvelles dispositions, certaines complètement nouvelles et d'autres qui sont tirées de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes. La question des exigences concernant les prospectus ne se trouve pas dans la loi actuelle, et certains de ces éléments ne se trouvent pas non plus dans la Loi sur les corporations commerciales canadiennes.

Dans le cas des dividendes . . .

M. Scott: Je crois que les articles 129 et 130, aux pages 119 et 120 du projet de loi, traitent des dividendes, et notamment le paragraphe 129(4).

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Pourrions-nous examiner davantage le paragraphe 129(4), concernant la limite au sujet des dividendes? Vous avez dit que la formule est différente de celle qui se trouve dans la loi actuelle. Est-elle plus ou moins restrictive dans son application à la politique concernant les dividendes?

M. Lewis: Il faudrait pour le savoir examiner le cas de chaque banque. La Loi sur les banques, sous sa forme actuelle, énonce la restriction, selon laquelle «à moins que . . . (la banque ait) une réserve générale (surplus d'apports plus bénéfices non répartis) égale à 30 pour cent de son capital versé.» Il est difficile de déterminer si cela est plus ou moins restrictif. En moyenne, je dirais que cela correspond à ce qui existe actuellement. La formule est plus facile à déterminer.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Est-ce que vous pensez que les banques devraient approuver ou rejeter cela?

M. Lewis: Je n'ai pas d'opinion à ce sujet pour l'instant, sénateur Connolly.

Le sénateur Cook: Mais vous dites que ce n'est pas très différent de l'actuel paragraphe 71(3)?

M. Lewis: C'est exact.

Nous en arrivons maintenant aux articles traitant des prêts aux administrateurs. Pour cela, je pense que nous devons passer à l'article 173, page 153, qui traite des pouvoirs des banques en matière de prêts. Les articles sont très longs et fort complexes.

Dans la loi actuelle sur les banques les prêts dépassant 5% du capital versé de la banque et demandés par un administrateur de banque ou par une société dont l'administrateur est membre du conseil d'administration ou actionnaire, doivent être approuvés par le conseil d'administration de la banque.

[Text]

In the case of the new legislation, Bill C-57, there is a requirement for the approval of two thirds of the directors present in the case of loans in similar circumstances, where the amount of the loan is the lesser of 2 per cent of the total paid-up capital and contributed surplus or \$4 million. That is clause 173(1)(g), on page 155. Then subparagraph (ii), on page 153, delineates the amount of the loans which are covered under the section requiring the approval of two thirds of the directors present at the meeting. Whether that is more restrictive or not will also require a more detailed study.

Senator Connolly (Ottawa West): One of the reasons I asked the question as to whether or not these restrictions are greater or less on the banks is that the committee recommended the broadening of methods of financing by banks, and I am not quite sure whether I am talking there about the financing of the banks or financing by the banks of other institutions. But we did recommend the broadening of those methods of financing.

Mr. Lewis: The provision in connection with loans by a bank to a company of which a director of the bank might also be a director requires a meeting of the board of directors and the approval of two thirds of the directors present, and also the director concerned is not allowed to vote, and I rather think that also he is not allowed to be present during the vote. This is a similar provision to that found in the present Bank Act.

Mr. Scott: That incidentally is clause 52 which prevents a director from voting or being present at such a meeting. It is found at page 43 of the bill.

Senator McIlraith: He cannot be present and he cannot vote.

Mr. Lewis: Does that cover your question, Senator Connolly?

Senator Connolly (Ottawa West): I think so—at least, on this point; but whether we have addressed ourselves to the recommendation we made as to broadening the methods of financing by banks is another question, but we can do that on another occasion.

Mr. Lewis: Well, I understand, Senator Connolly, that the Canadian Bankers' Association are going to make an appearance but only after they have had more time to study the act, and then perhaps also they will have had an opportunity to study the regulations. There are many new general provisions in the following new sections, and I shall merely list them, if this is acceptable. There are provisions for the appointment of bank auditors; provisions that are similar or equivalent to those in the Canadian Business Corporations Act; and there is a section on banks' records which is dealt with from page 154 to 158.

Senator Cook: Can you tell us whether these sections are in any way a material departure from what we find in the present Bank Act?

Mr. Lewis: They are material only from the point of view of the volume involved, but I do not think there has been any change in the spirit or intent of the act. It is merely putting

[Traduction]

Dans le cas de la nouvelle loi, le Bill C-57, il faut l'accord des deux tiers des administrateurs présents, dans le cas de prêts consentis dans des circonstances semblables, où le montant du prêt est inférieur à deux pour cent du total du capital versé et du surplus d'apport, ou à \$4 millions. Il s'agit de l'alinéa 173.1(1)g), page 155. Le sous-alinéa (ii), page 153, détermine le montant des prêts prévus à l'article exigeant le consentement des deux tiers des administrateurs présents à la réunion. Il faudrait aussi une étude plus détaillée afin de déterminer si ces conditions sont plus restrictives ou non.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Si j'ai demandé si ces restrictions étaient plus ou moins grandes pour les banques, c'est parce que le comité a recommandé un élargissement des méthodes de financement par les banques, et je ne suis pas tout à fait sûr de parler ici du financement des banques ou du financement d'autres institutions par les banques. Mais nous avons recommandé d'élargir ces méthodes de financement.

M. Lewis: La disposition concernant les prêts qu'une banque accorde à une société dont le directeur peut aussi être administrateur de la banque prévoit une réunion du conseil d'administration et le consentement des deux tiers des administrateurs présents; en outre, l'administration en cause n'est pas autorisée à voter, et je crois même qu'il n'est pas autorisé à être présent pendant le vote. Cette disposition est semblable à celle qui se trouve dans la loi sur les banques actuelles.

M. Scott: Il s'agit en fait de l'article 52, qui empêche à un administrateur de voter ou d'être présent à une telle réunion. C'est à la page 43 projet de loi.

Le sénateur McIlraith: Il ne peut ni être présent ni voter.

M. Lewis: Est-ce que cela répond à votre question, sénateur Connolly?

Le sénateur Connolly: Oui, du moins sur ce point, mais je ne sais toujours pas si la recommandation que nous avons faite pour élargir les méthodes de financement des banques a été examinée. Mais nous pourrions le faire une autre fois.

M. Lewis: Je crois savoir, sénateur Connolly, que l'Association des banquiers canadiens va comparaître, mais seulement après avoir eu plus de temps pour étudier la loi, et elle étudiera aussi peut-être les règlements. Voyez-vous, il y a de nombreuses dispositions générales dans les nouveaux articles, et si vous le voulez bien, je me contenterai de les énumérer. Il y a des dispositions concernant la nomination de vérificateurs de banques, qui sont semblables ou équivalentes à celles de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes; il existe aussi un article concernant les livres bancaires, de la page 154 à la page 158.

Le sénateur Cook: Pouvez-vous nous dire si ces articles sont vraiment très différents de ceux qui se trouvent dans la loi actuelle sur les banques?

M. Lewis: Ils le sont, mais seulement sur le plan quantitatif; je ne pense pas qu'il y ait eu des changements dans l'esprit ou la portée de la loi. Il s'agit simplement de mettre dans la Loi

[Text]

similar provisions in the Bank Act that are now to be found in the Canada Business Corporations Act.

Senator Cook: Well, I think we are only interested in any major change from what is in existence at the present time.

Mr. Lewis: Then there is another section on proxies going from page 137 to page 143, and yet another entitled "Insider Trading" that goes from page 143 to page 150. These provisions are new in the Bank Act, but they are merely equivalent to similar provisions in the Canadian Business Corporations Act.

Senator Cook: In other words they are simply restating the law as being what it is already.

Mr. Lewis: That is correct.

Senator Connolly (Ottawa West): They are new to the Bank Act but not new to the general body of legislation including the Canada Business Corporations Act. Is that correct?

The Chairman: They are not new to the general corporate provisions in the Canada Business Corporations Act. It would be difficult, I would think, to find reasons for objecting to using the Canada Business Corporations Act.

Senator Cook: And, indeed, these are probably only minimal requirements, and no doubt the banks exceed many of these provisions already in the way they carry on their business.

The Chairman: Because the design of the Canada Business Corporations Act, we have been told at different times, is to make it attractive to incorporate under that act, and therefore to be up-to-date and modern in the methods you require in your business or corporate operations.

Senator Cook: I am quite sure the banks keep all the records required by the Canada Business Corporations Act, and then some.

The Chairman: And I think you could put a double line under the "then some."

Mr. Lewis: Then, as you will remember, the other day we mentioned the provisions for regulations in connection with the adequacy of capital and liquidity, and the recommendation of your committee was as follows:

Your Committee recommends that the government institute a study on the adequacy of capital of banks, embracing such matters as liquidity, leverage and capital structure, with a view to developing minimum standards for Canadian banks applicable to both domestic and foreign operations.

The section that is in Bill C-57 now gives the Minister of Finance the authority to prescribe regulations and guidelines to ensure adequate capital and liquidity, and we look forward seeing those regulations.

[Traduction]

sur les banques des dispositions semblables à celles qui se trouvent actuellement dans la Loi sur les corporations commerciales canadiennes.

Le sénateur Cook: Eh bien, je pense que nous ne nous intéressons qu'aux changements importants, par rapport à ce qui existe actuellement.

M. Lewis: Il y a ensuite une autre section sur les procurations, de la page 137 à 143; une autre s'intitule «transactions entre initiés», et elle va de la page 143 à la page 150. Ce sont de nouvelles dispositions dans la Loi sur les banques, mais il y en a d'équivalentes dans la Loi sur les corporations commerciales canadiennes.

Le sénateur Cook: En d'autres termes, il s'agit simplement de reprendre le droit existant.

M. Lewis: C'est exact.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Ce sont des nouveautés pour la Loi sur les banques, mais pas pour l'ensemble de la législation, notamment la Loi sur les corporations commerciales canadiennes. Est-ce exact?

Le président: Elles ne sont pas nouvelles par rapport aux dispositions générales traitant des sociétés, dans la Loi sur les corporations commerciales canadiennes. Il serait difficile, me semble-t-il, de trouver des raisons pour contester l'usage de cette loi.

Le sénateur Cook: En fait, ce ne sont probablement que des exigences minimales, car les banques dérogent sans doute déjà à un grand nombre de ces dispositions dans leurs méthodes de travail.

Le président: Parce que, de par sa conception, la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, à différentes reprises, doit favoriser les constitutions en société et, en conséquence, mettre à jour et moderniser les méthodes que vous utilisez dans votre entreprise et vos opérations.

Le sénateur Cook: Je suis tout à fait certain que les banques conservent tous les dossiers qu'exige la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, plus certains autres.

Le président: Je pense que vous pourriez souligner deux fois «certains autres».

M. Lewis: Donc, comme vous vous en souviendrez, l'autre jour j'ai mentionné les dispositions des règlements portant sur le rapport capital-liquidités et voici qu'elles ont été les recommandations de votre comité:

Votre comité recommande que le gouvernement entreprenne une étude sur le capital des banques, laquelle viserait également les questions de liquidités, de taux d'endettement et de composition du capital; cette étude permettrait d'élaborer des normes canadiennes minimales applicables aux opérations tant intérieures qu'extérieures.

L'article en vigueur habilite maintenant le ministre des Finances à établir des règlements et à prendre des mesures pour garantir un juste rapport entre les liquidités et le capital et nous attendons avec intérêt ces règlements.

[Text]

The Chairman: I take it that we are at some stage going to list all the provisions of the bill which indicate that the requirements are to be provided by regulation.

Mr. Scott: We did that with the white paper, and I think we should do it again with the bill.

Senator Connolly (Ottawa West): Before we move from that, could you tell us the clause in the bill which provided for the regulations on the adequacy of capital? That is the adequacy of capital, liquidity and the other points mentioned in our recommendation.

Mr. Scott: We will find it and give it to you, Senator Connolly.

Senator Connolly (Ottawa West): I think it is a rather key recommendation from the committee, Mr. Chairman.

The Chairman: It is very important.

Mr Lewis: If you remember, we also touched upon "interlocks"; that is interlocking directorships. We touched on that yesterday and also last week. We will not go into that again at this time. There is one more provision that we have not mentioned. The present Bank Act requires directors to hold qualifying shares. The new act, or Bill C-57, prohibits by-laws requiring directors to hold qualifying shares in banks. So it is just the opposite end of the pole.

Senator Connolly (Ottawa West): Would you care to make a comment about that new arrangement? I understand that in the United States there is no requirement to have qualifying shares before a person becomes a member of the board of directors. We have always had that arrangement here and now we are going in the opposite direction. Is there any special reason why we should depart from the old practice? What did we do in the Canada Business Corporations Act? Did we eliminate that necessity?

Mr. Lewis: Exactly, Senator Connolly. In Bill C-57 the same provision exists as in the Canada Business Corporations Act. That is, it prohibits by-laws requiring directors to hold qualifying shares in banks.

The Chairman: It does not prevent them from holding shares.

Senator Connolly (Ottawa West): That is right. That is the American practice.

Senator Cook: Does it not arise from the fact that in recent times the concept of a director as being a trustee and having all kind of duties has been greatly sharpened, whereas in the olden days the idea was, "Where your treasurer was, there should your heart be, too." In other words, you were supposed to have shares in the company to make you interested.

The Chairman: On the opposite side, though, I think it can be said that the position and the responsibilities of directors of banks and of corporations have increased substantially, because one issue we are talking about all the time is indemni-

[Traduction]

Le président: Je crois qu'à un certain moment nous allons établir la liste de toutes les dispositions du projet de loi qui indiquent que les exigences seront prévues par règlement.

M. Scott: C'est ce que nous avons fait pour le Livre blanc, et je pense que nous devrions le faire de nouveau pour ce projet de loi.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Avant d'en finir avec cette question, pourriez-vous nous dire quel article, dans le projet de loi, prévoit que le capital doit être suffisant? Entendez par là capital et liquidités ainsi que d'autres questions que nous avons mentionnés dans nos recommandations.

M. Scott: Nous allons essayer de le trouver et nous vous le donnerons, sénateur Connolly.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Je pense que c'est une recommandation clé du comité, monsieur le président.

Le président: C'est une recommandation très importante.

M. Lewis: Si vous vous en souvenez, nous avons également parlé de conflits d'intérêt, c'est-à-dire de conflits d'intérêt pour les administrateurs. Nous en avons parlé hier et la semaine dernière. Nous n'en reparlerons donc pas maintenant. Et il y a une disposition que nous n'avons pas mentionnée. L'actuelle Loi sur les banques exige que les administrateurs détiennent des actions statutaires dans les banques. La nouvelle loi, soit le projet de loi C-57 l'interdit. Donc, voilà deux façons de voir diamétralement opposées.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Pourriez-vous faire certains commentaires à propos de cette nouvelle disposition. Je crois comprendre qu'aux États-Unis il n'existe aucune exigence de la sorte avant qu'une personne devienne membre du conseil d'administration. Cependant ici, cette règle a toujours existé et, à l'heure actuelle nous allons en sens inverse. Y a-t-il une raison particulière pour abandonner la vieille habitude? Qu'avons-nous fait dans la Loi sur les corporations commerciales canadiennes? Avons-nous éliminé cette obligation?

M. Lewis: Exactement, sénateur Connolly. Le projet de loi C-57 comporte la même disposition que celle qui figure dans la Loi sur les Corporations commerciales canadiennes, c'est-à-dire celle qui interdit les règlements exigeant que les administrateurs détiennent des actions statutaires dans des banques.

Le président: Cela ne les empêche pas de détenir des actions.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): C'est exact. C'est ce qui se passe en Amérique.

Le sénateur Cook: Cela ne provient-il pas du fait qu'au cours des dernières années, l'idée de l'administrateur-fiduciaire accomplissant toute une variété de tâches est devenue plus manifeste alors qu'avant on pensait que le cœur devait se trouver du côté du portefeuille. En d'autres termes, vous étiez censé détenir des actions de la société pour vous y intéresser.

Le président: A l'inverse maintenant, je pense que l'on peut dire que les responsabilités des administrateurs de banque et de sociétés se sont considérablement accrues et il est question que les sociétés indemnisent les administrateurs. Ceux qui

[Text]

ty provisions from the company to directors. There are all kinds of actions that are taken by people who think they have been hurt or damaged by some action of the board, and the question is to what extent should indemnity be given. These are spelled out certainly in the Canada Business Corporations Act.

Senator Connolly (Ottawa West): There is a sword of Damocles hanging over every board of directors under American law; they are constantly subjected to shareholder or stockholder suits, as they call them.

The Chairman: And creditors'.

Senator Connolly (Ottawa West): And creditors', yes, but I am thinking particularly at the moment of stockholders' suits. A creditor's action may well be justified. It is up to the management to answer that. But a stockholder's action against directors for improper decision is another matter. So many of these actions, so I understand, are frivolous, that it would be a disastrous turn of events if we started to head into that kind of storm in this country. But I see no opportunity at the moment of preventing that from happening, the way we fasten upon boards or members of boards of directors the various responsibilities as businesses get big.

The Chairman: What makes it attractive to some people who are shareholders is the fact that there is a lot of money there. It may create a lot of problems and some embarrassments, and I think the theory behind some of the actions that are taken is that at some stage, rather than face costly litigation, with the money that is available in banks there is bound to be a settlement proposal.

Senator Connolly (Ottawa West): Which is an added expense to the business.

The Chairman: Yes. So the litigant and his legal advisers can rely almost factually on some result being achieved, where some money will be paid to settle the action.

Senator Cook: It seems to have become prevalent now, sir, that big business has become so complex that the role of the outside director is minimal and ineffectual. Most people seem to think now that that role has been taken by the auditors. In other words, people sort of now look first to the management and then to the auditors, and the outside directors very often are mere backbenchers who have little or no say. It is too complex for them. They are lucky if they know how to run their own companies, let alone the companies they are trying to run from outside. The auditors are getting more and more important all the time.

Senator Connolly (Ottawa West): You can also add to that this qualifying statement, and I make no charge against the chartered accounting profession, but they hedge their reports. As a matter of fact, before they undertake an audit they say, "We will report on such and such a thing, but we are not going

[Traduction]

croient que le conseil d'administration leur a porté préjudice intentent toutes sortes d'actions et la question est de savoir dans quelle mesure l'indemnité doit être accordée. C'est ce que précise la Loi sur les corporations commerciales canadiennes.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Une épée de Damoclès est suspendue au-dessus de chaque conseil d'administration, en vertu du droit américain, car en tout temps les administrateurs peuvent faire l'objet de poursuites judiciaires de la part de leurs actionnaires.

Le président: Et de leurs créanciers.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Aussi, mais je pense plus particulièrement maintenant aux poursuites intentées par les actionnaires. Celles intentées par les créanciers peuvent être justifiées. Il incombe à la direction de répondre à cela. Mais, en ce qui concerne les procédures engagées par un actionnaire contre les administrateurs pour manque de jugement dans leurs décisions, c'est une toute autre affaire. Ainsi, nombre de ces poursuites, d'après ce que je comprends, sont sans fondement, et il serait désastreux de nous aventurer dans ces eaux troubles. Cependant, je ne vois rien pour l'instant qui puisse l'empêcher, car la façon dont nous jetons les responsabilités sur les conseils d'administration et sur les administrateurs est de plus en plus évidente.

Le président: Ce qui rend la chose intéressante pour certains actionnaires c'est qu'il y a beaucoup d'argent à gagner. En effet, cela peut entraîner certains problèmes et causer certains ennuis et je pense que l'idée derrière ces poursuites c'est que, à un certain moment, à la place d'engager des procédures coûteuses, les défenseurs préfèrent utiliser l'argent à leur disposition dans les banques et proposer un arrangement à l'amiable.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Ce qui constitue d'ailleurs une dépense supplémentaire.

Le président: Oui. Ainsi, le plaideur et ses conseillers juridiques peuvent à vrai dire escompter certains résultats dans le cas où une certaine somme sera versée pour mettre un terme aux procédures.

Le sénateur Cook: On semble admettre, monsieur, que les sociétés importantes sont devenues si complexes que le rôle de l'administrateur est minime et prête peu à conséquence. La plupart des gens croient apparemment qu'à l'heure actuelle le rôle important a été pris par le vérificateur. En d'autres termes, maintenant les gens considèrent d'abord la direction et ensuite les vérificateurs; quant aux administrateurs, ce sont fort souvent des personnes dans l'ombre ayant peu de chose à dire. Les choses sont devenues trop complexes pour eux. Ainsi, ils ont de la chance s'ils sont en mesure de s'occuper de leurs propres affaires, sans parler bien entendu de celles qu'ils essaient de gérer de l'extérieur. Le rôle du vérificateur devient de plus en plus important.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): A cela on peut ajouter, que, sans vouloir les offenser les comptables agréés trafiquent leurs rapports. En fait, avant d'entreprendre une vérification comptable, ils disent: «Nous allons faire un rapport sur telle ou telle autre chose, toutefois, nous ne serons pas du tout

[Text]

to be able to report to the shareholders on a vast area of things." That are for which they will not vouch, without making a complete study of every item in the company's books, is the area in which in our own profession the shyster lawyer comes in and says, "You have a case here. Sue them for \$100,000."

The Chairman: Are you sure that is the word you want to use?

Senator Connolly (Ottawa West): You can use a better one, if you like, but in any event you "sue them for plenty and settle for less."

Senator Cook: I think Mr. Lewis will agree that a lot of these exceptions that the auditors put into their certificates have not been tested by the courts yet. They undertake the job to audit and certify the accounts with all kinds of exceptions to their statements. If sometimes they have slipped up here and there, the courts have not said they have been covered by these exceptions yet.

Senator Connolly (Ottawa West): But the directors get fixed with the responsibility for any of these shortcomings.

Senator Cook: So do the auditors.

Mr. Scott: There is a lot of similarity, though, Senator Connolly, between an auditor's certificate and a lawyer's opinion. You know, opinions in corporate and real estate transactions written by lawyers are full of a multitude of hedges as well.

On the general subject, I think Senator Cook, Mr. Chairman, is quite right about the basic legal position. When you are talking about fiduciaries, directors as fiduciaries, that leads you into one subject matter, but American law has developed in the general area of torts, where you are talking about the negligence of a director, and under the common law traditionally a director was only liable for acts of gross negligence. Thus the desirability of his having an equity position in the company to keep his heart in order. That is now changing, and there are cases, at least in Ontario, where gross negligence is being regarded as too low a standard to apply to the behaviours of a director.

So the fiduciary cases are, in my view, rather easy to deal with. It is the negligence cases that create the lawsuits, the class actions that we see in the United States—and I think they are going to come here.

I think that Senator Cook is right when he says that holding shares or qualifying shares in an institution is no longer a practical way of ensuring that that person will discharge his public responsibilities adequately.

Senator Cook: Applying that to the Bank Act, the sections which deal with the granting of loans, it might not be any defence of the Bank Act for a director to say, "I wasn't at the meeting." They might say "Then you should have been at the meeting."

[Traduction]

en mesure de faire un rapport complet aux actionnaires». Le domaine qu'ils ne toucheront pas, pour lequel ils ne procéderont pas à une étude complète de chacun des postes des registres de la compagnie, c'est précisément le domaine où nous, en tant qu'avocat, interviendrions pour dire «intentez des procédures, poursuivez-les pour \$100,000.»

Le président: Êtes-vous sûr que ce sont là les mots que vous voulez employer?

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Vous pouvez en utiliser de meilleurs mots si vous le voulez mais, en tout cas, «poursuivez-les en justice pour une grosse somme et ensuite arrangez-vous à l'amiable pour moins».

Le sénateur Cook: Je crois que M. Lewis admettra que bon nombre de ces omissions sur les certificats des vérificateurs, n'ont pas encore été vérifiées par les tribunaux. Ils entreprennent de vérifier et de certifier les états financiers en prenant soin d'inclure toutes sortes d'exceptions dans leurs rapports. Si parfois ils ont commis des bévues, les tribunaux n'ont pas encore dit qu'ils étaient protégés pour ces exceptions.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Mais les directeurs sont tenus responsables de toutes ces lacunes.

Le sénateur Cook: Et les vérificateurs aussi.

M. Scott: Mais admettez, sénateur Connolly, qu'il y a énormément de ressemblances entre le certificat d'un vérificateur et l'opinion d'un avocat. Vous savez, les transactions des sociétés et les transactions immobilières écrites des avocats contiennent aussi une multitude d'échappatoires.

M. Le président, je crois toutefois que l'opinion du sénateur Cook est tout à fait juste pour ce qui est de la position juridique fondamentale. Lorsque vous parlez de fiducie des directeurs en tant que fiduciaires, vous touchez à un autre sujet. Mais le droit américain touche aussi à la question générale des actes dommageables, par exemple la négligence d'un directeur, et en vertu du droit commun, un directeur a toujours été tenu responsable uniquement d'actes de négligence flagrante. Ainsi sa tranquillité d'esprit dépend du nombre d'actions qu'il détient dans la société. Mais la situation change, il y a certains cas, du moins en Ontario, où la négligence flagrante est considérée une norme trop faible pour qu'elle soit applicable au comportement d'un directeur.

C'est pourquoi j'estime que les cas de fiducie sont faciles à régler. Ce sont les cas de négligence qui entraînent des poursuites judiciaires ou des actions collectives comme nous le voyons aux États-Unis, et ce ne sera pas long avant que nous soyons aux prises avec de telles situations.

Je crois que le sénateur Cook a raison lorsqu'il dit que le fait de détenir des actions ou des actions conférant l'admissibilité au poste d'administrateur dans une institution ne garantit en rien qu'un particulier assumera pleinement ces responsabilités envers le public.

Le sénateur Cook: Si l'on applique ce que vous dites à la loi sur les banques, aux articles qui traitent de l'autorisation des prêts, le directeur ne pourrait pas en vertu de cette loi, dire à sa décharge: «Je n'assistais pas à la réunion». On pourrait lui répondre: «vous auriez dû y être».

[Text]

Mr. Scott: Exactly.

Senator Cook: And it is the fact that they did not obtain sufficient evidence of negligence to pin you on.

Mr. Lewis: Mr. Chairman, I do not want to appear to be defaulting by not replying to Senator Cook's observation, concerning the responsibility of auditors and the public accounting profession. I am not only a life member of the Order of Chartered Accountants of Quebec, but I am also retired from my former professional practice, which positions indicate an ability to render a reply to your observations with some degree of independence. I would like to give you a reply, Senator Cook, but I would prefer to give it at more length on another occasion. With due respect, I now would prefer to observe my responsibility at this time to conclude our study of the Bank Act this morning.

Perhaps I should first reply to Senator Connolly's question as to that section, dealing with capital adequacy and liquidity. The section is 174(1) on page 159.

The Chairman: At least, John, we have no provision for class actions here.

Mr. Scott: Not here, Mr. Chairman, but elsewhere; they are coming.

The Chairman: We have it in the competition bill. Perhaps there is a provision in the Canada Business Corporations Act.

Mr. Scott: There may be.

The Chairman: There may be in the new bill. We had better have a look at that.

Mr. Scott: Senator Connolly, in defence of your advisers, section 174 is very hard to find because it is buried in "Bank Corporate Powers." We found it on two occasions yesterday and then lost it. Perhaps the record will now firmly establish where it is.

Senator Connolly (Ottawa West): It is a very general section. Perhaps I should read it. It appears on page IV of our report. It is one of our recommendations. It says:

Your Committee recommends that the government institute a study on the adequacy of capital of banks, embracing such matters as liquidity, leverage and capital structure, with a view to developing minimum standards for Canadian banks applicable to both domestic and foreign operations.

The clause that is intended to cover is 174 on page 159, which reads:

A bank shall, in relation to its operations, maintain adequate capital and adequate and appropriate forms of liquidity and shall comply with any rules in relation thereto prescribed by the regulations or given to it by the Minister in the form of written directives.

Subsection 174(2) says:

[Traduction]

M. Scott: Exactement.

Le sénateur Cook: Et c'est un fait qu'ils n'ont pas obtenu suffisamment de preuve pour vous accuser de négligence.

M. Lewis: Monsieur le président, je ne veux pas sembler me soustraire à la question en ne répondant pas à la remarque du sénateur Cook concernant la responsabilité des vérificateurs et des comptables. Je ne suis pas seulement membre à vie de l'Association des comptables agréés du Québec, mais je me suis aussi retiré de mon ancienne pratique professionnelle ce qui me permet de répondre librement à votre question. J'aimerais vous répondre, sénateur Cook, mais je profiterai d'une autre occasion pour vous donner une réponse plus complète. Sauf votre respect, j'aimerais agir de façon responsable pour le moment et vous permettre de terminer ce matin l'étude de la loi sur les banques.

Je pourrais peut-être d'abord répondre à la question du sénateur Connolly (Ottawa-Ouest) portant sur cet article, c'est-à-dire, sur les fonds et liquidités disponibles. Il s'agit du paragraphe 174(1) à la page 159.

Le président: Au moins, M. Scott il n'y a dans cette loi aucune disposition prévoyant les actions collectives.

M. Scott: Pas ici, monsieur le président, mais elle figure ailleurs. Nous y arriverons sous peu.

Le président: Le bill sur la concurrence contient une telle disposition. Il y en a peut-être une dans la Loi sur les corporations commerciales canadiennes.

M. Scott: C'est possible.

Le président: Il se peut qu'il y en ait une dans le nouveau bill. Il voudrait mieux le vérifier.

M. Scott: Sénateur Connolly, à la décharge de vos conseillers, l'article 174 est difficile à trouver parce qu'il est enfoui dans «Pouvoirs corporatifs des banques». Nous l'avons trouvé à deux reprises hier puis nous l'avons perdu. Nous pourrions peut-être préciser où il se trouve pour que ce soit inscrit au procès-verbal.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Il s'agit d'un article très général. Je voudrais peut-être le lire. Il se trouve à la page IV de notre rapport. Il fait l'objet d'une de nos recommandations. En voici le libellé:

Votre Comité recommande que le gouvernement lance une étude sur le niveau adéquat des capitaux bancaires et notamment sur des questions comme les liquidités, le niveau d'endettement, et la structure du capital, en vue d'élaborer des normes minimales à l'intention des banques canadiennes et applicables à leurs activités nationales et étrangères.

Nous parlons de l'article 174 du bill qui se trouve à la page 159 et qui est libellé comme suit:

Toute banque doit, pour ses opérations, détenir des fonds suffisants ainsi que des liquidités convenables et suffisantes et tenue d'observer à ce sujet les prescriptions des règlements ou les instructions écrites du Ministre.

Le paragraphe 174(2) se lit comme suit:

[Text]

A foreign bank subsidiary shall maintain assets in Canada at least equal in value to its liabilities to residents of Canada.

That is a very general statement of compliance with our recommendation. Obviously, it can only be done by regulation or by order on an ad hoc basis; is that so?

The Chairman: The regulation could be general—I mean, applicable to the whole industry. With regard to the ad hoc regulation, there is power in the Inspector General even now to deal with particular situations.

Senator Macnaughton: Mr. Chairman, may I ask a question with regard to subclause (2)? It states:

... maintain assets in Canada at least equal in value to its liabilities ...

Does that mean dollar for dollar? It seems rather stringent.

The Chairman: To some extent, a foreign bank subsidiary may have non-resident customers. Certainly, there is no provision in the bill to prevent a foreign bank subsidiary from having non-resident customers. What you are saying is that the non-resident customers can take their chances, but a foreign bank subsidiary must maintain assets in Canada at least to take care of the liabilities to residents.

Senator Roblin: It does not say that the residents will get it. If the bank went broke, is there anything in here to say that the residents of Canada will have priority over non-residents?

The Chairman: You would have to look somewhere else in the bill to see what is provided where there is insolvency.

Mr. Scott: Section 268 and following—and following for a long way, Senator Roblin. We will look into it to see what we can find.

Senator Cook: Section 174 replaces section 72(7) of the present act, which is very limited. The present act says:

(7) The bank shall maintain adequate and appropriate assets against liabilities payable in foreign currencies.

That is all it says on this point in the present act.

The Chairman: I should tell the committee that, in the field of insolvency, the chairman, early in his practice of law, had some experience. In connection with the last bank failure, I was identified with the prosecution of the directors.

Senator Cook: The Home Bank?

The Chairman: Yes.

Senator Cook: Were you successful?

The Chairman: At the trial.

[Traduction]

Toute filiale d'une banque étrangère doit conserver au Canada des éléments d'actif d'une valeur au moins égale à celle de ses obligations à l'égard des résidents canadiens.

C'est un exposé très général de l'application de notre recommandation. Il est évident qu'on ne peut y arriver sauf par l'adoption d'un règlement ou d'une ordonnance spéciale; est-ce exact?

Le président: Le règlement pourrait être très général, je veux dire, qu'il serait applicable à l'ensemble de l'industrie. Quant au règlement spéciale, l'Inspecteur général est déjà habilité à rendre une décision à l'égard des situations particulières.

Le sénateur Macnaughton: Monsieur le président, j'aimerais poser une question concernant le paragraphe (2):

... conserver au Canada des éléments d'actif d'une valeur au moins égale à celle de ses obligations ...

S'agit-il d'une valeur égale en dollars? Cela me semble assez rigoureux.

Le président: Il est possible, dans une certaine mesure, qu'une filiale d'une banque étrangère ait des clients qui ne soient pas résidents canadiens. Il n'y a pas de disposition dans le bill visant à empêcher une filiale d'une banque étrangère d'avoir des clients non résidents. Ce que vous dites c'est que les clients qui sont non résidents peuvent tenter leur chance, mais une filiale d'une banque étrangère doit conserver au Canada des éléments d'actif lui permettant à tout le moins de remplir les obligations qu'elle a à l'égard des résidents canadiens.

Le sénateur Roblin: Rien ne dit que les résidents canadiens seront favorisés. Si la banque fait faillite, y a-t-il une disposition prévoyant que les résidents du Canada auront priorité sur les non résidents?

Le président: Il faudrait chercher ailleurs dans le bill pour trouver les dispositions concernant l'insolvabilité.

M. Scott: Il faut se reporter à l'article 268 et suivants; il y en a un grand nombre, Sénateur Roblin. Nous allons vérifier.

Le sénateur Cook: L'article 174 du bill remplace le paragraphe 72(7) de la loi actuelle, dont la portée est très restreinte. Le libellé actuel dit:

(7) La banque doit aussi maintenir des actifs suffisants et appropriés pour couvrir les exigibilités payables en monnaies étrangères.

C'est tout ce que dit la loi actuelle à ce sujet.

Le président: Je dois dire au comité que le président a acquis, lorsqu'il exerçait le droit, beaucoup d'expérience dans les questions d'insolvabilité. Lors de la dernière faillite d'une banque, j'ai participé aux poursuites judiciaires intentées contre les directeurs.

Le sénateur Cook: La Home Bank?

Le président: Oui.

Le sénateur Cook: La cause a-t-elle été reçue?

Le président: En première instance.

[Text]

Senator Macnaughton: Mr. Chairman, is Mr. Scott going to look into this?

Mr. Scott: I have made a note of that.

Senator Walker: All those fellows went to jail, did they not—the Home Bank?

The Chairman: You noticed the qualification I added, in answer to the question, “Was the prosecution successful?” I said, “At the trial.”

Senator Cook: But not an appeal?

The Chairman: Not an appeal.

Senator Connolly (Ottawa West): Coming back to the question arising out of section 174, it seems to me that where subsection (2) prescribes that assets shall be maintained in Canada “at least equal in value”, those are not necessarily liquid assets; they could be real estate or other assets that the bank has.

With regard to Senator Roblin’s question concerning priority of payment for Canadians, I think also that we should know what is the relationship between clause 268 of this bill—which apparently provides priorities for payment—and what are the provisions in the corresponding sections of the Bankruptcy Act; because we noted the other day that some of the priorities established by this act may take precedence over some of the priorities established under the Bankruptcy Act.

Mr. Scott: I should say, Senator Connolly, that section 268 does not deal specifically with priorities on liquidation. It is the first section in the liquidation section of the bill.

Senator Connolly (Ottawa West): Somewhere following that there may be something.

Mr. Scott: Yes. I have a note to look into this and see if we can come up with something useful.

The Chairman: It is a serious matter that is raised under subsection (2) of section 174, because while a foreign bank subsidiary is required to maintain assets in Canada equal in value to the liabilities of residents of Canada, that does not necessarily mean that the assets so provided will be the special preserve of Canadian residents, because they will be part of the assets of the bank, and therefore these assets would be just as available to any customer or shareholder or depositor of the bank, whether they be non-resident or resident.

Senator Connolly (Ottawa West): Unless there is provision in the bill for giving special priority to Canadian residents.

The Chairman: I do not think subsection (2) of section 174 gives special priority to residents.

Senator Cook: Any bona fide creditor, whether he lives in Australia or New England, has just as many rights as a bona fide creditor in Canada.

Senator Connolly (Ottawa West): Mr. Scott will produce an answer to that, I am sure.

[Traduction]

Le sénateur Macnaughton: Monsieur le président, est-ce que M. Cook tentera de trouver une réponse?

M. Scott: J'en ai pris note.

Le sénateur Walker: Les directeurs de la Home Bank ont-ils été emprisonnés?

Le président: Vous avez noté la nuance dans ma réponse à la question: «La cause a-t-elle été gagnée?» J'ai répondu: «En première instance.»

Le sénateur Cook: Mais pas en appel?

Le président: Pas en appel.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Revenons à la question portant sur l'article 174; il me semble que même si le paragraphe (2) prescrit que seront conservés au Canada des éléments d'actif «d'une valeur au moins égale», il ne s'agit pas nécessairement d'actifs liquides. Il pourrait s'agir de biens immeubles ou d'autres actifs que possède la banque.

En ce qui concerne la question du sénateur Roblin, voulant que l'on accorde la priorité aux Canadiens pour les versements, je crois aussi qu'il nous faudra connaître le rapport qui existe entre l'article 268 du projet de loi—qui traite apparemment des priorités de versements—et les dispositions à ce sujet dans les articles correspondants de la Loi sur la faillite; en effet, comme nous l'avons remarqué l'autre jour, certaines des priorités prévues par cette loi pourraient avoir préséance sur certaines des priorités établies dans la Loi sur la faillite.

M. Scott: J'aimerais faire remarquer, sénateur Connolly, que l'article 268 ne traite pas précisément des priorités de liquidation. Il s'agit de la première partie de l'article du projet de loi sur la liquidation.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Il en est peut-être question un peu plus loin.

M. Scott: Oui. J'ai une note disant que nous devrions étudier cette question pour tenter d'en arriver à une conclusion utile.

Le président: Il y a une question sérieuse soulevée au paragraphe (2) de l'article 174, parce que même si une filiale d'une banque étrangère doit conserver au Canada des éléments d'actif d'une valeur au moins égale à celle de ses obligations à l'égard des résidents canadiens, cela ne signifie pas nécessairement que l'actif ainsi conservé équivaudra à la réserve spéciale des résidents canadiens, parce qu'il fera partie de l'actif de la banque. Par conséquent, cet actif sera disponible à tous les clients ou actionnaires ou à toute personne faisant un dépôt à la banque, résidents ou non-résidents.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): A moins qu'il n'y ait une disposition dans le projet de loi accordant une priorité spéciale aux résidents canadiens.

Le président: Je ne crois que le paragraphe 174(2) accorde de priorité spéciale aux résidents.

Le sénateur Cook: Tout créancier sérieux, qu'il habite en Australie ou en Nouvelle-Angleterre, a autant de droits que son homologue canadien.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): M. Scott répondra à cela, j'en suis certain.

[Text]

The Chairman: We will have to look at that pretty carefully.

Senator Roblin: This is off the direct point, but I am curious to know if there is any statement in this bill about the duties of bank directors. We have been talking about them. Does the bill say what their duties are? I am thinking, for example, of Ontario, where a new statute was recently passed specifically dealing with directors' duties and responsibilities. This is part of the point raised by other senators previously. I am wondering whether there is any statement in the Bank Act about what directors are supposed to be doing.

Mr. Scott: I do not believe so.

Senator Roblin: Is there anything in the general law? Is there anything in acts dealing with Canadian corporations that covers the duties of directors?

The Chairman: I think the Canada Business Corporations Act does go some distance, though perhaps not far enough.

Senator Roblin: Would that apply to these directors? I suppose it would.

The Chairman: Oh yes; it is a general federal statute. I think there is an exception, though.

Mr. Scott: Yes. In other words, the reason why all these Canada Business Corporations Act provisions are being incorporated in the Bank Act is that, indeed, they do not apply to banks.

The Chairman: Yes. There is an exception in the Canada Business Corporations Act to that effect.

Senator Connolly (Ottawa West): David, it may be very important for us to know that clause, and whether they are excluded, or otherwise, and whether in fact the point raised by Senator Roblin is included in this bill by reference to the Canada Business Corporations Act.

Mr. Scott: I have a note of that.

The Chairman: We will have a look at it.

Mr. Lewis: I think that pretty well concludes our study of those sections of the bill.

The Chairman: The next heading that we were going to deal with, or that we had planned to deal with, was the Quebec Savings Banks Act, and John Lewis was going to deal with that. I think, however, I would feel better if Senator Flynn were here. We could then have the benefit of his knowledge of that particular subject.

Senator Walker: I will try to get him for you.

The Chairman: He may not be able to come at this time.

Mr. Scott: Mr. Chairman, John Lewis and I were going to suggest that we might finish off the other sections that relate more directly to the Bank Act, and perhaps leave the Quebec Savings Banks Act until Senator Flynn is here, or until another time.

[Traduction]

Le président: Il nous faudra étudier attentivement cette question.

Le sénateur Roblin: Ma question déborde un peu le sujet à l'étude, mais j'aimerais savoir s'il y a une disposition quelconque dans ce projet de loi concernant les fonctions des administrateurs de banques. Je pense par exemple à l'Ontario, où l'on a adopté récemment une nouvelle loi qui traite précisément des fonctions et des responsabilités des administrateurs. Cela se rapporte à la question soulevée par d'autres sénateurs plus tôt. Y a-t-il d'autres dispositions dans la Loi sur les banques à l'égard des fonctions des administrateurs?

M. Scott: Je ne le crois pas.

Le sénateur Roblin: Y en a-t-il dans la loi générale? Y a-t-il des dispositions dans les lois traitant des sociétés d'État, sur les fonctions des administrateurs?

Le président: Je crois qu'il y a certaines dispositions à ce sujet dans la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, mais elles ne sont peut-être pas assez précises.

Le sénateur Roblin: Je suppose que ces dispositions s'appliqueraient aux administrateurs?

Le président: Certainement. C'est une loi fédérale générale. Je crois cependant qu'il y a une exception.

M. Scott: Oui. En d'autres termes, ces dispositions de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes sont inscrites dans la Loi sur les banques parce qu'en fait, elles ne s'appliquent pas aux banques.

Le président: C'est juste. Il y a une exception dans la Loi sur les corporations commerciales canadiennes à cet égard.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Monsieur Scott, il serait peut-être très important pour nous de voir cet article, pour savoir si elles sont exclues et si le point soulevé par le sénateur Roblin est traité dans ce projet de loi, en tenant compte de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes.

M. Scott: J'ai une note à cet effet.

Le président: Il nous faudra étudier cette question.

M. Lewis: Je crois que ceci met fin à notre étude de ces articles du projet de loi.

Le président: Le sujet suivant dont nous allons traiter, ou dont nous avons l'intention de traiter, concerne la Loi sur les banques d'épargne de Québec, et M. John Lewis devait s'en occuper. Je crois cependant que je serais plus à l'aise si M. Jacques Flynn était ici. Nous pourrions alors profiter de ses connaissances en la matière.

Le sénateur Walker: Je vais essayer de le trouver.

Le président: Il n'est peut-être pas libre en ce moment.

M. Scott: Monsieur le président, John et moi-même allons vous proposer de terminer notre examen des autres articles se rapportant plus directement à la Loi sur les banques, et d'attendre que le sénateur Flynn soit des nôtres pour étudier la Loi sur les banques d'épargne de Québec.

[Text]

The Chairman: We will leave it until next time. In the meantime I will talk to Senator Flynn and ask him if he will be at the meeting.

The next item is the Inspector General of Banks. This is an important position, carrying important duties, and David Scott is going to deal with that.

Senator Connolly (Ottawa West): Are we going to sit this afternoon, Mr. Chairman?

The Chairman: No. We will be sitting next week. On Tuesday afternoon we will be dealing with income tax. On Wednesday it will be competition, plus the bank bill, and Thursday morning of next week it will be the bank bill and/or the competition bill.

Senator Connolly (Ottawa West): Do you see any prospect of hearing outside witnesses on the bank bill before the summer adjournment?

The Chairman: Well, we have given a date of June 28, if the summer recess has not begun by that time, to the Montreal District Savings Bank. I think their brief has come in, though only in French so far, and we will have the English version, I understand, by Monday or Tuesday.

The Canadian Bar have given us a brief on the competition bill. They have indicated that if we would like them to appear before this committee they will do so. My personal feeling is that they always make a worthwhile contribution, and that it would supplement and assist in our consideration of their brief if we were to hear them. I was going to offer them next Wednesday, either in the morning or the afternoon.

Senator Connolly (Ottawa West): This is on competition?

The Chairman: On competition, yes. The other part of the day will be taken up with the bank bill.

We have to face the prospect, too, of having a meeting on the income tax bill with the minister, because, as I sense the feeling of the committee, there are perhaps four different items that the committee will require to be changed. If it is possible to do so at the time we are ready to deal with the matter, we can do this by amendment. If the time has gone by in the Commons for amendments, then perhaps I could suggest that we might deal with it by means of an undertaking that these points would be implemented in the next budget. We will therefore have to have time for that.

Senator Connolly (Ottawa West): You do contemplate having the minister here on the income tax bill before the Senate officially receives the bill?

The Chairman: I contemplate inviting him as soon as we deal with bill C-59, which is the income tax bill dealing with small businesses, and which, from a rather hasty look at it, I would judge would be agreeable to small businesses. That would be the time, I think, whether we have the bill or not, for us to hear the minister. I have had preliminary discussions, as

[Traduction]

Le président: Nous allons reporter cette question à la prochaine séance. En attendant, je vais parler au sénateur Flynn et lui demander s'il y assistera.

Le point suivant concerne l'Inspecteur général des banques. C'est un poste de prestige, assorti de fonctions importantes, et M. David Scott nous entretiendra à ce sujet.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Allons-nous siéger cet après-midi, monsieur le président?

Le président: Non. Nous siégerons la semaine prochaine. Mardi après-midi, nous aborderons la question de l'impôt sur le revenu. Mercredi, nous traiterons de la concurrence et du projet de loi sur les banques, et jeudi matin sera consacré à l'étude du projet de loi sur les banques ou du projet de loi sur la concurrence, ou aux deux.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Prévoyez-vous entendre des témoins de l'extérieur en ce qui concerne le projet de loi sur les banques, avant l'ajournement d'été?

Le président: Eh bien, j'ai fixé au 28 juin la comparution des représentants de la Banque d'épargne du district de Montréal, si la chambre n'a pas encore ajourné à ce moment-là. Je crois que nous avons reçu leur mémoire, mais seulement en français, et nous devrions avoir la version anglaise lundi ou mardi.

Des membres du Barreau canadien nous ont fait parvenir un mémoire sur le projet de loi sur la concurrence. Ils ont indiqué que si nous le désirons, ils comparaitront devant ce Comité. À mon avis, leur témoignage a toujours été utile, et si nous pouvions les entendre, ils pourraient apporter de nouveaux éléments et nous aider dans notre examen de leur mémoire. Je me proposais de leur offrir de comparaître mercredi prochain, le matin ou l'après-midi.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Pour parler de la concurrence?

Le président: En effet. L'autre partie de la journée serait consacrée au projet de loi sur les banques.

Nous devons aussi envisager la possibilité d'une réunion avec le ministre au sujet du projet de loi sur l'impôt sur le revenu, parce que, si je saisis bien les intentions du Comité, il y a peut-être quatre points que le Comité aimerait voir modifiés. S'il est possible de le faire au moment où nous traiterons de cette question, nous pourrions procéder par amendement. S'il est trop tard aux Communes pour ce faire, alors peut-être pourrions-nous régler ces questions en nous engageant à les inclure dans le prochain budget. Nous devrions cependant avoir suffisamment de temps pour le faire.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Vous prévoyez que le ministre sera ici pour l'étude du projet de loi sur l'impôt sur le revenu, avant que le Sénat ne reçoive officiellement ce projet de loi?

Le président: J'ai l'intention de l'inviter aussitôt que nous étudierons le projet de loi C-59, qui est le bill sur l'impôt sur le revenu, traitant des petites entreprises et qui, après l'avoir parcouru rapidement, me semble convenir à ces dernières. Ce serait le moment opportun, je crois, que nous ayions le projet de loi ou non, d'entendre le ministre. J'ai eu des entretiens

[Text]

I told you, with the minister, and hopefully they will be productive. I think we are going to have a busy time. In December, when we were dealing with the previous income tax bill, the only time we had for the minister, and the only time the minister had for us, was one evening, and he was quite ready and willing to come. We wanted some undertakings because the bill was a very good one. As I described it, there were goodies hanging all over the bill and it would have been a shame to let them go by.

This is not necessarily that kind of bill, except to the extent that it does provide for reimbursing the provinces in a substantial dollar amount for abating their retail sales tax for a period of time, either six months or nine months, and by way of payment of specific amounts to Quebec; and the authority to make payments out of the consolidated revenue fund. There are two sections dealing with this, sections 30 and 39.

I think where it is a money bill of this kind, where it affects the public and the provinces, we should expedite it and see if there is a possible way of amending the bill without tarrying, because there are some items that should not go ahead without some understanding.

How long will it take to deal with the Inspector General?

Mr. Scott: About five minutes.

The Chairman: All right, we will give you seven and a half!

Mr. Scott: The Inspector General of Banks is referred to on page 19 of the summary. It is in Part IX of the bill, which is at page 233 and starts with section 239.

The principal change that is introduced with respect to the role the Inspector General of Banks is set out in section 240 at page 234. Basically, the Inspector General of Banks, as I understand it under the proposal, will be elevated from that of a mere inspector to an official who will be responsible for the administration of the Bank Act. He will be responsible in the sense of reporting to the Minister of Finance. He will be the "functionary," if that is the right word, who will be responsible for all aspects of the administration of the Bank Act rather than merely conducting an inspectional function which he did under the existing statute. It would therefore appear to be clear that his role will be very much expanded and he will become the principal figure in ensuring that the provisions of the statute are carried into effect in practice.

Yesterday Senator Roblin and others were discussing the question of whether or not the Inspector General might be, in some form, the vehicle for providing public hearings associated with applications for incorporation of new banks by letters patent.

I noticed, just in passing, that subsection 6 of section 240, at page 235, invests the Inspector General of Banks with the powers of commissioner under the Inquiries Act, and that has always, I gather, been in the Bank Act. It seems to me that is a

[Traduction]

préliminaires avec le ministre, comme je vous l'ai dit, lesquels, je l'espère, porteront fruit. Je pense que nous allons avoir du travail sur la planche. En décembre, lorsque nous étions saisis de l'ancien projet de loi sur l'impôt sur le revenu, nous n'avons pu consacrer au ministre et ce dernier n'a pu nous consacrer qu'une seule soirée, bien qu'il fût tout à fait disposé à venir. Nous demandions certains engagements parce qu'il s'agissait d'un très bon projet de loi. Comme je l'ai mentionné, le projet de loi contenait certains points positifs et il aurait été dommage de rater l'occasion.

Le projet de loi que nous devons étudier aujourd'hui ne ressemble pas nécessairement à l'autre, si ce n'est qu'il prévoit le remboursement aux provinces d'un montant considérable en échange d'une réduction de leur taxe de vente au détail pendant une période donnée, six mois ou neuf mois, et que le Québec recevrait des sommes précises; il y est également prévu que les versements seraient imputés au fonds du revenu consolidé. Les articles 30 et 39 traitent de cette question.

A mon avis, quand il s'agit d'une somme aussi élevée, quand cela touche la population et les provinces, nous devons étudier rapidement le projet de loi et voir s'il est possible de le modifier sans trop tarder, car il y a des points que nous ne saurions laisser passer sans en avoir acquis une certaine compréhension.

Combien de temps cela prendra-t-il pour traiter de l'inspecteur général?

M. Scott: Environ cinq minutes.

Le président: Bien, nous vous accorderons sept minutes et demi.

M. Scott: On parle de l'inspecteur général des banques à la page 19 du sommaire. C'est dans la partie IX du projet de loi qui se trouve à la page 233 et cela commence avec l'article 239.

La principale modification qui a été apportée à propos du rôle de l'inspecteur général des banques figure à l'article 240 à la page 234. Si j'ai bien compris la proposition, il s'agit surtout de faire de l'inspecteur général des banques non plus un simple inspecteur mais un fonctionnaire chargé de l'application de la Loi sur les banques. Il relèvera du ministre des Finances. Ce sera un fonctionnaire, chargé de tous les aspects de l'application de la Loi sur les banques et non plus seulement de l'inspection, comme le stipule la loi actuelle. Il est donc manifeste qu'il aura un rôle beaucoup plus grand et qu'il sera la principale personne chargée de l'application des dispositions de la loi.

Hier, le sénateur Roblin et d'autres personnes ont discuté de la question de savoir si l'inspecteur général doit, dans une certaine mesure, assurer des auditions publiques à propos des demandes de constitution en corporations des nouvelles banques au moyen de lettres patentes.

J'ai remarqué, par hasard, que le paragraphe 6 de l'article 240 à la page 235 investissait l'inspecteur général des banques de pouvoirs de commissaire aux termes de la Loi sur les enquêtes, ce qui a toujours été, je pense, le cas dans la Loi sur

[Text]

logical lead into establishing some sort of framework for his specific function as an individual who would hold a public inquiry attendant upon the application for letters patent of incorporation of a bank.

Senator Connolly (Ottawa West): Would it be convenient at this point to tell us what the section is that provides for the public hearing on the application?

Mr. Scott: There is none. That was the point that was being made yesterday. You will recall, Senator Connolly, that in your committee's report it was recommended that there be such a board hearing so that with letters patent of incorporation no longer being a special act process, the public vetting not be discarded. The recommendations were fairly general that there be some form of public hearing. It was suggested yesterday that perhaps the Inspector General of Banks would be the proper source for that public forum.

Senator Connolly (Ottawa West): That recommendation is on page ii of the appendix to the Senate *Hansard* earlier referred to. What we recommended there was that an appropriate committee be established.

Mr. Scott: There are two other sections which deal with this point. One is section 244.

Senator Connolly (Ottawa West): Before you continue, and I apologize for asking the question because I should have been here yesterday, are you going to recommend that there should be a section on that?

The Chairman: That is one of the headings that we have noted for our decision on what should be included in the report. If I might just add one comment—and this will not take away from your seven and a half minutes!—it may be necessary in the Inquiries Act, the federal statute, to add a provision, because the character of the provision appears to be suggestive that the direction of the inquiry would be in the way of wrong-doing and there would be the question of who did it. There is a provision in the Inquiries Act under which, if the commissioner feels that the trend of the evidence is such that he might be able to name a particular person, he has to notify him and give him the right to appear and be represented by counsel and to call witnesses. It is the sort of thing that takes on the character of criminal aspects. Our suggestion of this function does not relate to that, so we might have to dress this up a bit.

Mr. Scott: I would agree, Mr. Chairman, that I do not think the fact that the Inspector General, by statute, has the powers of a commissioner under the Inquiries Act would be enough. I merely mention that I feel you would have to have a section in the Bank Act that gives him specific authority to conduct inquiries in this area. I mention that because he does have the powers of evidence-taking, et cetera, presently associated with the Inquiries Act. That could by some amendment, if your committee thought it proper, be recommended to expand into a hearing for this specific purpose.

The Chairman: Do you require amendments in both the bank bill and the Inquiries Act?

[Traduction]

les banques. A mon avis, il serait logique de délimiter ses fonctions en tant qu'individu chargé de mener une enquête publique à la suite d'une demande de lettres patentes en vue de la constitution en corporation d'une banque.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Pourriez-vous nous lire maintenant l'article qui prévoit une audition publique à propos de la demande?

M. Scott: Il n'en existe pas. C'est le point que nous avons soulevé hier. Vous vous rappelez, sénateur Connolly, que vous avez recommandé dans votre rapport du comité qu'il y ait un conseil chargé des auditions afin que, les lettres patentes concernant la constitution en corporation n'étant plus un processus particulier, l'on tienne compte de l'avis du public. On a recommandé, de façon générale, qu'il y ait une certaine forme d'audition publique. Il a été proposé hier que l'inspecteur général des banques pourrait constituer cette tribune publique.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Cette recommandation figure à la page ii de l'annexe au *Hansard* du Sénat dont il a été question auparavant. Nous avons recommandé qu'un comité soit créé à cet égard.

M. Scott: Il y a deux autres articles qui traitent de ce point. L'un d'entre eux est l'article 244.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Avant que vous poursuiviez, et je suis navré de poser cette question, car je n'étais pas là hier, allez-vous recommander qu'il y ait un article à ce propos?

Le président: C'est l'un des points que nous avons relevé et au sujet duquel nous devons décider s'il doit figurer dans le rapport. Je voudrais ajouter une remarque, et cela n'épuiserait pas vos sept minutes et demie, il faudrait peut-être ajouter une disposition dans la Loi sur les enquêtes, la loi fédérale, car sous sa forme actuelle, elle semble laisser entendre que l'enquête porte sur les torts et sur la question de savoir qui les a commis. La Loi sur les enquêtes contient une disposition qui stipule que, si le commissaire a l'impression qu'il possède des preuves suffisantes pour inculper une personne donnée, il doit l'en aviser, l'autoriser à comparaître et à se faire représenter par un avocat, puis à présenter des témoins. Cette façon de procéder revêt un caractère criminel. Ce n'est pas du tout le sens de notre proposition. C'est pourquoi nous devrions peut-être la parer quelque peu.

M. Scott: A mon avis, monsieur le président, le fait que l'inspecteur général ait des pouvoirs de commissaire aux termes de la Loi sur les enquêtes n'est pas suffisant. Je dirais seulement que selon moi, il faudrait ajouter dans la Loi sur les banques un article lui conférant précisément le pouvoir de mener des enquêtes dans ce secteur. Je le mentionne, car il a effectivement le pouvoir de recevoir des preuves, etc., conformément à la Loi sur les enquêtes. Si votre comité le juge nécessaire, on pourrait recommander, par modification, qu'il y ait une audition à cet égard.

Le président: Faut-il modifier à la fois le projet de loi sur les banques et la Loi sur les enquêtes?

[Text]

Mr. Scott: The only other section is section 244, subsection 2, at page 236, which gives the Inspector General a broader right than existed heretofore to disclose customer information or information relating to the business or affairs of the bank to third parties. There are a number of types of information, including conveying information to an appropriate minister of the crown; conveying information to other jurisdictions in the banking community, presumably foreign jurisdictions; and conveying information to a customer in respect of his own affairs. This, I take it, is a general expansion of the right of the Inspector General to convey information that he receives in his capacity as Inspector General.

The Chairman: I think that section would have to be looked at very carefully. We are in an era now where there is a lot of talk about disclosure and non-disclosure, perhaps even more so. I think we should be very careful as to how much freedom we give these officials to deal with information that may relate to particular persons or to particular banks. If it becomes public, there may be the question of the competitive position of other banks. In regard to the disclosure of information, if another bank wants answers to some questions in relation to a different bank, does the Inspector General, under his authority, have the right to disclose? I think it is an important section and we should have a good look at it.

Mr. Scott: Yes, and it is undoubtedly broadly worded in some areas, so there may be some objection to it apart altogether from your inquiry into it.

Senator Molson: In subsection 244(1), the words "directors of the Canada Deposit Insurance Corporation" bother me a little. The disclosure of information to the minister, the deputy minister, and the Governor of the Bank of Canada seems to me to be one thing, but then it comes down to "or directors of the Canada Deposit Insurance Corporation", which seems to sort of take off into left field a little bit. Why directors? Why not the executive officer in charge?

The Chairman: I would like to know, for instance, the relationship of the Inspector General to the Quebec Deposit Insurance Commission, because they have their own deposit insurance act. Then the federal deposit insurance act applies to all deposit-taking institutions. What is the information that is available there?

Senator Molson: The body of directors of an organization, whether there be three, five or 23, does not seem to be quite in keeping with the rest of the section.

Mr. Scott: As I read that subsection—I may be misreading it—my impression is that it authorizes the Inspector General to disclose information set out in the paragraph to all those persons, including the directors of the Canada Deposit Insurance Corporation. Perhaps the intention is, rightly or wrongly, that information might be given to the directors that would not be given to the employees of an institution such as the Canada Deposit Insurance Corporation.

[Traduction]

M. Scott: Le paragraphe 2 de l'article 244, qui figure à la page 236 est la seule autre disposition qui autorise maintenant l'inspecteur général à divulguer à une tierce personne des renseignements sur le client ou toute autre information concernant le commerce extérieur ou les activités de la banque. Il y a un certain nombre de types de renseignements: renseignements à un ministre compétent de la Couronne, renseignements à d'autres autorités, probablement étrangères, du milieu bancaire, renseignements à un client à propos de ses propres affaires. Si j'ai bien compris, il s'agit d'une extension du droit de l'inspecteur général de transmettre les renseignements qu'il reçoit en sa qualité d'inspecteur général.

Le président: Je pense qu'il faut étudier cet article de très près. Nous vivons actuellement dans une époque où l'on parle beaucoup de divulgation et peut-être davantage de non-divulgation. Je pense qu'il faut être très prudent quant au degré de liberté que nous accordons à ces fonctionnaires à propos des renseignements sur des particuliers ou sur certaines banques. Si l'information est rendue publique, cela pourrait peut-être mettre en cause la position compétitive d'autres banques. Si une banque désire connaître certains renseignements sur une autre banque, l'inspecteur général a-t-il le droit de les divulguer? Je pense qu'il s'agit d'un article important et que nous devons l'étudier à fond.

M. Scott: Oui, les termes sont sans aucun doute trop vagues par certains endroits, et cela peut soulever des objections.

Le sénateur Molson: Dans le paragraphe 244(1), l'expression «administrateurs de la Société d'assurance-dépôts du Canada» me tracasse un peu. On parle d'abord de communication de renseignements au ministre, au sous-ministre et au gouverneur de la Banque du Canada et on dit ensuite «soit les administrateurs de la Société d'assurance-dépôts du Canada»; cela me semble quelque peu étrange. Pourquoi parler d'administrateurs? Pourquoi ne pas avoir écrit «l'agent exécutif responsable»?

Le président: J'aimerais connaître, par exemple, le rapport entre l'inspecteur général et la Régie de l'assurance-dépôts du Québec car cette province possède sa propre loi d'assurance-dépôts. En outre, la loi fédérale sur l'assurance-dépôts régit tous les établissements acceptant des dépôts. Quels renseignements peut-on obtenir à ce sujet?

Le sénateur Molson: Le conseil d'administration d'une entreprise, qu'il se compose de trois, de cinq ou de vingt-trois membres, ne me semble pas avoir rapport avec le reste de l'article.

M. Scott: Je puis me tromper, mais en lisant ce paragraphe, j'ai l'impression qu'il autorise l'inspecteur général à communiquer des renseignements décrits dans les alinéas à toutes ces personnes, y compris les administrateurs de la Société d'assurance-dépôts du Canada. Peut-être croit-on, à tort ou à raison, que des renseignements peuvent être communiqués aux administrateurs mais ne peuvent l'être à des employés d'un établissement comme la Société d'assurance-dépôts du Canada.

[Text]

The Chairman: Why do they have to put in the words "directors of"? You could take out the words "directors of" and just say "or the Canada Deposit Insurance Corporation".

Senator Molson: I cannot remember the organization of the Canada Deposit Insurance Corporation offhand, so I am not quite sure what it means. Normally, you deal with the nominal head of the group, such as the minister or the deputy minister. "The directors" is presumably a group of several.

The Chairman: That is right. Their interest, of course, you can understand, because they guarantee up to \$20,000 in individual bank accounts.

Senator Molson: Exactly, but why not the directors of the Bank of Canada, to be rather facetious about it? To me, that makes as much sense as the directors of the Canada Deposit Insurance Corporation.

The Chairman: If you say the Bank of Canada or the Canada Deposit Insurance Corporation, they are statutory creatures or entities.

Senator Molson: Exactly.

The Chairman: The statute can provide the authority for the designation of a particular person.

Senator Cook: If I remember rightly, isn't the Superintendent of Insurance, Mr. Humphrys, the director, the head of this outfit? I don't think they are directors in the sense of outside directors.

The Chairman: We should make a note to have a good look at it.

Senator Connolly (Ottawa West): The officers.

Senator Molson: Exactly.

Senator Connolly (Ottawa West): I should like to raise one other point. I am sorry that Senator Laird is not here at the moment, but he has at various times raised a number of objections in this committee in connection with information that is disclosed as a result of international exchange of information arrangements made, in particular, with the United States. That may be impinged upon in section 244(1)(b). Senator Laird had a case to put, it seems to me, on that issue in respect of income tax information. He may have a special interest in that particular section as it relates to information in respect of banks. I just draw that to the attention of the committee. Perhaps somebody would speak to him about it.

The Chairman: You will remember that when we were dealing with Bill C-11, Senator Laird raised this point, which was entirely relevant to the study of that bill. When the Revenue Canada representatives came here they provided us with all the material indicating the kind of arrangement for disclosure or exchange of information between the income tax division in Canada and the Internal Revenue Service in the United States. We have all that material and we can easily have a look at it to see what the risk is.

[Traduction]

Le président: Pourquoi avoir écrit les mots «les administrateurs de»? On aurait pu les supprimer et dire tout simplement «soit la Société d'assurance-dépôts du Canada».

Le sénateur Molson: Je ne me souviens pas trop de quelle façon est constituée la Société d'assurance-dépôts du Canada et je ne suis donc pas sûr de la signification de ce texte. En général, on fait mention du chef du groupe, comme par exemple le ministre ou le sous-ministre. On suppose que «les administrateurs» forment un groupe de plusieurs personnes.

Le président: C'est exact. On peut évidemment comprendre leurs intérêts car ils offrent, pour des comptes bancaires individuels, des garanties pouvant atteindre \$20,000.

Le sénateur Molson: Exactement, et pendant qu'on y est, pourquoi ne pas avoir parlé des administrateurs de la Banque du Canada? A mon avis, cela est aussi sensé que de parler des administrateurs de la Société d'assurance-dépôts du Canada.

Le président: La Banque du Canada ou la Société d'assurance-dépôts sont des entités réglementées.

Le sénateur Molson: Exactement.

Le président: La loi peut conférer le droit de désigner une personne en particulier.

Le sénateur Cook: Si mes souvenirs sont exacts, je crois que c'est le surintendant des assurances, M. Humphrys, qui est à la tête de cette société. Je ne crois pas qu'il s'agisse d'administrateurs dans le sens où on l'entend ordinairement.

Le président: Nous devrions prendre note de ce point précis.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Les agents.

Le sénateur Molson: Exactement.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): J'aimerais soulever un autre point. Il est dommage que le sénateur Laird soit absent car il a à diverses reprises soulevé plusieurs objections au sein de ce comité à propos de renseignements communiqués suite à des ententes internationales d'échange de renseignements conclues en particulier avec les États-Unis. Cette façon de procéder enfreindrait peut-être les dispositions de l'alinéa 244 (1) b). Il me semble que le sénateur Laird ait un point à faire valoir à propos de renseignements sur l'impôt sur le revenu. Il s'intéresse peut-être de façon toute particulière à cet article car il traite de renseignements concernant les banques. Je voulais simplement porter cette question à l'attention du comité. Quelqu'un voudrait peut-être lui en parler.

Le président: Vous vous souviendrez que le sénateur Laird a soulevé ce point lors de l'étude du bill C-11 et ses remarques étaient très pertinentes dans le cadre de nos travaux. Lorsque les représentants de Revenu Canada ont comparu devant nous, ils nous ont fourni tous les documents décrivant les accords portant sur la communication ou l'échange de renseignements entre la division de l'impôt sur le revenu au Canada et le revenu interne aux États-Unis. Nous avons encore tous ces documents et nous pouvons facilement les consulter pour en évaluer les risques.

[Text]

Senator Connolly (Ottawa West): It may be a way, through international agreement, to circumvent the provisions of the Canadian Income Tax Act.

The Chairman: It may be that the language in paragraph (b) is too broad when they talk about "in the course of an international exchange of information". It is a job for us to do. We will turn Mr. Scott loose on that, as the legal adviser to the committee.

Mr. Scott: I will make a note of it.

Mr. Chairman, that is all there is that I see in the new role of the Inspector General, and that completes the study of the act.

I might just mention two sections in passing. The first is section 302, which redefines the entitlement to use the word "bank" in a whole variety of ways. The second is section 307, which gives the power to make regulations. That is brand new, and we have mentioned it several times. Mr. Lewis and I would hope to have an opportunity, perhaps next week, to say something about the amendments to the Bank of Canada Act and the Quebec Savings Banks Act.

The Chairman: I think that on the next occasion I would like to ask some questions about the use of the word "bank", because in the present Bank Act there is a prohibition on the use of the words "bank" or "banking", which would be suggestive that this was a bank that was authorized to carry on this business. I see names around in Toronto and elsewhere, such as "Provincial Bank" and all other kinds of names where you see the word "bank", and yet there is a prohibition of sorts in the present Bank Act.

Mr. Scott: There is a provision that says the public can use the word "bank", or "banking" if it is not in connection with the business of banking. However, it seems to me that might be very simply abused. There seems to be both an extension and contraction in that section. It is much broader than the existing section.

The Chairman: I am sure some of these places where I saw these signs accepted deposits and cashed cheques, and I wonder why.

Senator Macnaughton: Certainly, the Provincial Bank does.

The Chairman: But you will see that on the sign, "Provincial Bank".

Senator Beaubien: Provincial banks are chartered banks.

Senator Macnaughton: La Banque Provinciale.

Senator Connolly (Ottawa West): Would it be that some of the expanded powers of the Inspector General might be used to cover some of these situations?

The Chairman: Yes; we can study it to see whether they go as far as we think they should go. I suggest at this time that we have gone sufficiently far today. I would like to feel that what we have left would be only the Quebec Savings Banks Act, the Bank of Canada Act and consequential amendments to other

[Traduction]

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Il y a peut-être moyen de contourner les dispositions de la Loi canadienne de l'impôt sur le revenu par le biais d'ententes internationales.

Le président: Le texte de l'alinéa b) qui dit «dans le cadre de l'échange d'information sur le plan international» est peut-être trop vague. Nous devons nous pencher sur cette question. Nous soumettrons le cas à M. Scott, le conseiller juridique auprès du comité.

M. Scott: J'en prends note.

Monsieur le président, c'est tout ce que j'avais à dire à propos du nouveau rôle de l'inspecteur général et ceci complète l'étude de la Loi.

Je pourrais peut-être citer deux articles en passant. Le premier est l'article 302 qui redéfinit l'utilisation du mot «banque» de multiples façons. L'autre est l'article 307 qui confère le pouvoir d'établir des règlements; ces dispositions sont nouvelles et nous en avons fait mention à plusieurs reprises. M. Lewis et moi-même aimerions avoir l'occasion, peut-être la semaine prochaine, de faire certaines observations au sujet des modifications à la Loi sur la Banque du Canada et à la Loi sur les banques d'épargne de Québec.

Le président: Je crois qu'à la prochaine occasion, j'aimerais poser certaines questions sur l'utilisation du mot «banque», parce que dans la loi actuelle sur les banques, il est interdit d'utiliser les mots «banque» ou «bancaire», qui pourraient laisser entendre qu'il s'agit d'une banque qui était autorisée à effectuer des opérations bancaires. Je vois des noms à Toronto et ailleurs, comme «Banque provinciale» et toutes sortes d'autres noms où apparaît le mot «banque», et pourtant cela est interdit dans la loi actuelle sur les banques.

M. Scott: Il y a une disposition qui stipule que le public peut utiliser le mot «banque» ou «bancaire» s'il n'est pas lié aux opérations bancaires. Cependant, il me semble qu'on en abuse tout simplement. Il semble y avoir à la fois une extension et une contraction dans cet article. Il est beaucoup plus vague que l'article actuel.

Le président: Je suis sûr que certains de ces endroits où j'ai vu ces affiches acceptaient des dépôts et encaissaient des chèques, et je me demande pourquoi.

Le sénateur Macnaughton: La Banque provinciale le fait certainement.

Le président: Mais l'affiche «Banque provinciale» l'indique.

Le sénateur Beaubien: Les banques provinciales sont des banques à charte.

Le sénateur Macnaughton: La Banque provinciale.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Est-il possible qu'une partie des pouvoirs de l'inspecteur général puissent servir à couvrir certaines de ces situations?

Le président: Oui; nous pourrions étudier cette question pour savoir si c'est possible. Je dirais maintenant que nous sommes allés assez loin aujourd'hui. J'aurais aimé qu'il ne nous reste que la Loi sur les banques d'épargne de Québec, la Loi sur la Banque du Canada et les modifications consécutives

[Text]

acts, which we might finish at another session. However, that is not the end of the road as far as our study of the bill goes, but only the beginning.

Senator Molson: The beginning of the end, or the end of the beginning?

The Chairman: The ultimate end, yes.

I believe I have set out the program for next week, which will be at 2.30 p.m. on Tuesday, 9.30 on Wednesday morning, 2.30 on Wednesday afternoon and 9.30 on Thursday morning. I hope you will not complain that you are being overworked. We will adjourn until next Tuesday.

The committee adjourned.

[Traduction]

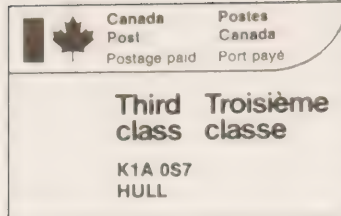
aux autres lois, que nous pourrions finir d'étudier lors d'une prochaine séance. Cependant, notre étude du projet de loi ne se termine pas là, ce n'est qu'un commencement.

Le sénateur Molson: Le commencement de la fin, ou la fin du commencement?

Le président: La fin ultime, oui.

Je crois que j'ai fixé le programme pour la semaine prochaine; les séances auront lieu à 14 h 30 mardi, 9 h 30 mercredi matin, 14 h 30 mercredi après-midi et 9 h 30 jeudi matin. J'espère que vous ne vous plaindrez pas d'être surchargés de travail. Le Comité s'ajourne jusqu'à jeudi prochain.

Le comité suspend ses travaux.



Third Third
class class

K1A 0S7
HULL

If undelivered, return COVER ONLY to:
Printing and Publishing,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7
En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie et Édition,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7



Third Session
Thirtieth Parliament, 1977-78

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Banking, Trade and Commerce

Chairman:
The Honourable SALTER A. HAYDEN

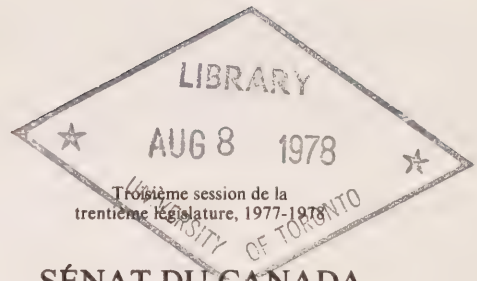
Tuesday, June 20, 1978
Tuesday, June 27, 1978

Issue No. 43

First and Second Proceedings on:

The subject-matter of Bill C-59,
"An Act to amend the Income Tax Act
and the Excise Tax Act in
matters relating to the ownership
and operation of small businesses"

REPORT OF THE COMMITTEE



SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Banques et du commerce

Président:
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Le mardi 20 juin 1978
Le mardi 27 juin 1978

Fascicule n° 43

Premier et deuxième fascicules concernant:

La teneur du Bill C-59,
«Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu
et la Loi sur la taxe d'accise
relativement à la propriété et à l'exploitation
de petites entreprises»

RAPPORT DU COMITÉ

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Connolly	Macnaughton
(<i>Ottawa West</i>)	McIlraith
Cook	McNamara
Cottreau	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Hayden	(<i>Colchester</i>)
Hays	Sullivan
	Walker—(19)

**Ex officio members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable sénateur Salter A. Hayden

Vice-président: L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Connolly	Macnaughton
(<i>Ottawa-Ouest</i>)	McIlraith
Cook	McNamara
Cottreau	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Hayden	(<i>Colchester</i>)
Hays	Sullivan
	Walker—(19)

**Membres d'office*

(Quorum 5)

MEMORANDUM FOR THE DIRECTOR OF COMMITTEES

SUBJECT: Motion to authorize the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce to examine the subject-matter of Bill C-59, in advance of the said Bill coming before the Senate.

EXTRACT: From the Minutes of the Proceedings of the Senate, Tuesday, 13th June, 1978, page 483.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by the Honourable Senator Laird:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-59, intituled: "An Act to amend the Income Tax Act and the Excise Tax Act in matters relating to the ownership and operation of small businesses", in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

MÉMOIRE À L'INTENTION DU DIRECTEUR DES COMITÉS

SUJET: Motion tendant à autoriser le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce à étudier la teneur du Bill C-59 avant que ledit Bill soit soumis au Sénat.

EXTRAIT: Des Procès-verbaux du Sénat du mardi 13 juin 1978, page 483.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Laird,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier la teneur du Bill C-59, intitulé: «Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu et la Loi sur la taxe d'accise relativement à la propriété et à l'exploitation de petites entreprises», avant que ce bill ou toutes autres questions qui s'y rattachent ne soient soumis au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier adjoint du Sénat

Alcide Paquette

Clerk Assistant of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JUNE 20, 1978
(63)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2:30 p.m. to consider the following:

The subject-matter of Bill C-59, intituled:

"An Act to amend the Income Tax Act and the Excise Tax Act in matters relating to the ownership and operation of small business."

Present: The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Macnaughton (*Deputy Chairman*), Barrow, Beaubien, Connolly (*Ottawa West*), Cook, Côtteau, Desruisseaux, Flynn, Lafond, Laird, Lang, McIlraith, Molson and Walker (15).

In attendance: Mr. Thomas S. Gillespie and Mr. C. Albert Poissant, Advisors to the Committee.

The Committee proceeded to the examination of a subject-matter of the above Bill, assisted therein by Messrs. Gillespie and Poissant.

At 3:00 p.m. the Committee deferred further consideration of the said matter to a later date.

TUESDAY, JUNE 27, 1978
(68)

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11:40 a.m. to resume its consideration of the subject-matter of Bill C-59.

Present: The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Macnaughton (*Deputy Chairman*), Barrow, Beaubien, Connolly (*Ottawa West*), Cook, Côtteau, Desruisseaux, Flynn, Laird, McIlraith, McNamara, Molson and Walker (14).

Present, not of the Committee: The Honourable Senators Bourget, McElman and Roblin.

In attendance: Mr. Thomas S. Gillespie, Advisor to the Committee.

Following discussion respecting the subject-matter of the above Bill, it was agreed that the Chairman present a Report to the Senate.

At 11:55 a.m. the Committee adjourned until 9:30 a.m. Wednesday, June 28, 1978.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 20 JUIN 1978
(63)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 14 h 30 pour entreprendre l'étude de:

La teneur du bill C-59, intitulé:

«Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu et la Loi sur la taxe d'accise relativement à la propriété et à l'exploitation de petites entreprises.»

Présents: Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Macnaughton (*vice-président*), Barrow, Beaubien, Connolly (*Ottawa-Ouest*), Cook, Côtteau, Desruisseaux, Flynn, Lafond, Laird, Lang, McIlraith, Molson et Walker (15).

Aussi présents: M. Thomas S. Gillespie et M. C. Albert Poissant, conseillers du Comité.

Le Comité entreprend l'étude de la teneur du bill C-59 avec l'aide des membres du personnel consultatif.

A 15 h le Comité a remis à plus tard l'examen de ladite question.

LE MARDI 27 JUIN 1978
(68)

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 h 40 pour poursuivre son étude de l'objet du Bill C-59.

Présents: Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Macnaughton (*vice-président*), Barrow, Beaubien, Connolly (*Ottawa-Ouest*), Cook, Côtteau, Desruisseaux, Flynn, Laird, McIlraith, McNamara, Molson et Walker (14).

Présents mais ne faisant pas partie du Comité: Les honorables sénateurs Bourget, McElman et Roblin.

Aussi présent: M. Thomas S. Gillespie, conseiller du Comité.

A la suite d'un débat portant sur la teneur du bill en question, il a été décidé que le président soumettra un rapport au Sénat.

A 11 h 55 le Comité suspend ses travaux jusqu'au mercredi 28 juin 1978, à 9 h 30.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Frank A. Jackson

Clerk of the Committee

REPORT TO THE SENATE

REPORT OF THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON BANKING, TRADE AND COMMERCE ON THE
SUBJECT-MATTER OF THE BILL C-59, INTITULED:
"AN ACT TO AMEND THE INCOME TAX ACT AND
THE EXCISE TAX ACT IN MATTERS RELATING TO
THE OWNERSHIP AND OPERATION OF SMALL
BUSINESSES"

June 27, 1978

On June 7, 1978, Bill C-59 intituled "An Act to amend the Income Tax Act and the Excise Tax Act in matters relating to the ownership and operation of small businesses" received first reading in the House of Commons. This Bill is intended to implement the Ways and Means Motion tabled by the Minister of Finance in the House of Commons on May 25, 1978.

By resolution of the Senate on June 13, 1978, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce was authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-59, in advance of the said Bill coming before the Senate or any matter relating thereto.

Bill C-59 contains proposed amendments to the Income Tax Act and the Excise Tax Act providing tax relief for the small businessman.

INCOME TAX ACT

Allowable business investment losses

The *Income Tax Act* provides a corporation may deduct allowable capital losses from taxable capital gains only.

Such losses that are not deductible currently may be carried back one year and forward indefinitely but may offset taxable capital gains only. The same rules currently apply to individuals except that \$2,000 of allowable losses may be offset against any other income in each taxation year.

The Bill proposes (Clauses 1, 2, 3 and 7) that allowable capital losses incurred by a taxpayer, whether an individual or corporation, upon the disposition of shares of a Canadian controlled private corporation to persons with whom he deals at arm's length or dispositions of debts owing to him by Canadian controlled private corporations to persons with whom he deals at arm's length be deductible for tax purposes against income from any source. Any excess may be carried back one year and forward five years and applied against income from any source.

The Bill also proposes (Clause 4) an amendment to section 50 of the Act to the effect that taxpayers shall be deemed to have disposed of shares of companies should they become bankrupt for proceeds equal to nil. The taxpayer will be allowed a full loss measured from his adjusted cost base in the year of bankruptcy.

RAPPORT AU SÉNAT

RAPPORT DU COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES BANQUES ET DU COMMERCE SUR LA TENUEUR
DU BILL C-59, INTITULÉ: «LOI MODIFIANT LA LOI
DE L'IMPÔT SUR LE REVENU ET LA LOI SUR LA
TAXE D'ACCISE RELATIVEMENT À LA PROPRIÉTÉ
ET À L'EXPLOITATION DE PETITES ENTREPRISES»

Le 27 juin 1978

Le 7 juin 1978, le Bill C-59 intitulé «Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu et la Loi sur la taxe d'accise relativement à la propriété et à l'exploitation de petites entreprises» a été présenté en première lecture à la Chambre des communes. Ce projet de loi vise à mettre en vigueur la motion des voies et moyens déposée par le ministre des Finances devant la Chambre des communes, le 25 mai 1978.

En vertu d'une proposition présentée par le Sénat le 13 juin 1978, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a été autorisé à examiner l'objet du Bill C-59 avant que le Sénat n'en soit saisi.

Le Bill C-59 propose des modifications à apporter à la *Loi de l'impôt sur le revenu* et à la *Loi sur la taxe d'accise* en vue d'alléger les impôts des exploitants de petites entreprises.

LOI DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

Pertes déductibles au titre d'un placement d'entreprise

En vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, une corporation ne peut déduire ses pertes en capital déductibles que de ses gains en capital imposables.

Les pertes qui ne sont pas généralement déductibles peuvent être reportées à l'exercice antérieur ou à des exercices postérieurs, mais ne peuvent contrebalancer que les gains en capital imposables. Les mêmes règles s'appliquent généralement aux particuliers, sauf qu'un montant total de \$2,000 représentant les pertes déductibles, peut être déduit de toute autre source de revenu pour chaque année d'imposition.

Le projet de loi propose (articles 1, 2, 3 et 7) que les pertes en capital déductibles subies par un contribuable (qu'il s'agisse d'un particulier ou d'une corporation) lors de la disposition d'actions d'une corporation privée dont le contrôle est canadien à des personnes avec lesquelles il n'a pas de lien de dépendance, ou lors de la disposition de dettes contractées à son égard par une corporation privée dont le contrôle est canadien, à des personnes avec lesquelles il n'a pas de lien de dépendance, puissent être déduites de n'importe quel revenu, aux fins d'impôt. Tout excédent peut être reporté à l'exercice antérieur ou à cinq exercices postérieurs, et déduit de toute autre source de revenu.

Le projet de loi propose également (article 4) de modifier l'article 50 de la Loi afin que les contribuables soient réputés avoir disposé des actions qu'ils détiennent des sociétés s'ils font faillite lorsque les profits sont nuls. Le contribuable pourra revendiquer une perte totale évaluée en fonction de son prix de base rajusté pour l'année de sa faillite, obtenu un taux de rendement nul. Le contribuable pourra revendiquer une perte

Transfer of shares of the capital stock of small business corporations

The Bill also proposes (Clauses 5, 6 and 9) a deferral of up to \$200,000 of capital gains which may be realized upon the transfer between generations of a family of shares of the capital stock of Canadian controlled private corporations whose property consists substantially of:

(a) assets used in a manufacturing, processing, mining, logging, farming, fishing, construction, wholesaling, retailing or other business that may be prescribed; or

(b) shares and debts of another small business corporation.

(It is to be noted that tax relief is proposed with respect to the disposition of shares of family farm corporations in Bill C-56 as well.)

The \$200,000 is a lifetime maximum and the deferral will apply whether the shares be transferred during the taxpayer's lifetime or at his death.

Capital gains tax payable on death

Under existing law, the capital gains tax arising on death of an individual may be paid in equal instalments over a six-year period. The Bill proposes (Clause 8) to extend the period to ten years.

EXCISE TAX ACT

Every person required by Part III, IV or V of the *Excise Tax Act* to pay taxes is obliged to file monthly returns showing taxable sales for the previous month. Furthermore, persons granted licences by Part III, IV or V of the Act must, if no taxable sales have been made in the preceding month, make a return each month so indicating.

The Bill proposes (Clause 10) amendments to authorize persons to make returns in respect of accounting periods of less than one month and to allow persons whose sales are seasonal and whose tax for the last preceding calendar year did not exceed \$2400 to make returns in respect of one to six months.

CONCLUSION

In view of the benefits extended by the Bill to small businessmen, your Committee recommends the Bill receive favourable consideration.

Respectfully submitted,

Le président
SALTER A. HAYDEN,
Chairman

totale évaluée en fonction de son prix de base rajusté pour l'année de sa faillite.

Transfert d'actions du capital-actions d'une corporation exploitant une petite entreprise

Le projet de loi propose également (articles 5, 6 et 9) le report de gains en capital d'un montant maximal de \$200,000, pouvant être réalisés au moment du transfert entre générations d'une même famille, d'actions du capital-actions d'une corporation privée dont le contrôle est canadien et dont la presque totalité des biens consistent en:

(a) des actifs utilisés dans la fabrication, la transformation, l'extraction minière, l'exploitation forestière ou agricole, la pêche, la construction, la vente en gros et au détail, ou dans une autre entreprise prescrite; ou

(b) des actions ou créances d'une autre corporation exploitant une petite entreprise.

(Il est à noter que le projet de loi C-56 propose également un allègement fiscal pour ce qui est de la cession d'actions d'une corporation agricole familiale.)

Le \$200,000 est un montant maximal pour la durée d'une vie et le report s'applique, peu importe que les actions sont transférées du vivant d'un particulier ou au moment de son décès.

Impôt sur les gains en capital payables au moment du décès

En vertu de la loi actuelle, l'impôt sur les gains en capital exigible au moment du décès d'un particulier peut être payé en plusieurs versements égaux sur une période de six ans. Le projet de loi propose (article 8) de porter la période à dix ans.

LOI SUR LA TAXE D'ACCISE

Toute personne tenue de payer des taxes en vertu de la Partie III, IV ou V de la *Loi sur la taxe d'accise*, doit produire des déclarations mensuelles indiquant les ventes imposables pour le mois précédent. En outre, les personnes ayant obtenu des permis en vertu des Parties III, IV ou V de la Loi doivent, si aucune vente imposable n'a été réalisée au cours du mois précédent, rédiger chaque mois une déclaration indiquant ce fait.

Le projet de loi propose (article 10) des modifications à apporter pour autoriser les personnes à faire une déclaration à l'égard de toute période comptable de moins d'un mois, et pour autoriser les personnes dont les ventes sont saisonnières et dont la taxe versée durant la dernière année civile précédente n'a pas été supérieure à \$2,400, à faire des déclarations pour des périodes de 1 à 6 mois.

CONCLUSIONS

Compte tenu des bénéfices pouvant être réalisés par les exploitants de petites entreprises dans le cadre du projet de loi, votre Comité recommande que le bill soit accueilli favorablement.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, June 20, 1978

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2.30 p.m. to consider the subject matter of Bill C-59, to amend the Income Tax Act and the Excise Tax Act in matters relating to the ownership and operation of small businesses.

Senator Salter A. Hayden (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Today we intend to deal first with Bill C-59. This bill was not part of the budget resolutions of April 10, but was the subject of a later ways and means motion as well as a message from the Governor General, as required. Senator Walker is well aware of that procedure.

Mr. Gillespie will deal with the provisions of the bill. They are mainly, I should say, helpful to small business and are intended to be so. Mr. Poissant has a roving commission here; in other words, he can interject at any time and add explanations to what Mr. Gillespie is saying. Mr. Gillespie?

Mr. Thomas S. Gillespie, Adviser to the Committee: Thank you, Mr. Chairman. Bill C-59 proposes amendments, first, to the Income Tax Act and then to the Excise Tax Act to provide relief to the small businessman.

Dealing with the amendments to the Income Tax Act, they provide greater relief generally speaking in two ways: first, they provide greater deductions for capital losses which a businessman may incur on the disposition of his business; and secondly, they will provide him with a deferral of up to \$200,000 for certain gains which he may incur on the disposition of his business, provided he passes his business on to members of his own family in another generation.

Dealing with the provisions respecting business loans, the act presently provides that corporations can only deduct allowable capital losses against taxable capital gains. They cannot apply those losses against other income: they can use those losses against gains in the year of disposition; or they can carry those losses back a year and use them against other gains incurred in the prior year; or they can carry them forward indefinitely to use against capital gains incurred in subsequent years. The same rules apply for individuals, except that individuals are given an additional form of relief by allowing \$2,000 of allowable losses to be offset against any other income in a year.

The bill proposes, by clauses 1, 2, 3 and 7, regarding allowable capital losses incurred by a taxpayer—that is, whether the taxpayer is an individual or a corporation—that upon the arm's-length disposition of shares of a Canadian-controlled private corporation and such disposition of a debt

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 20 juin 1978.

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 14 h 30 pour étudier la teneur du projet de loi C-59, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu et la Loi sur la taxe d'accise relativement à la propriété et à l'exploitation de petites entreprises.

Le sénateur Salter A. Hayden (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Nous avons aujourd'hui l'intention d'étudier d'abord le projet de loi C-59. Ce bill ne faisait pas partie des résolutions du budget du 10 avril, mais a fait l'objet d'une Motion des voies et moyens ultérieure et d'un message du gouverneur général conformément aux exigences de procédure. Le sénateur Walker connaît bien la procédure.

M. Gillespie traitera des dispositions du bill qui, dans l'ensemble, dirais-je, sont conçues pour venir en aide aux petites entreprises. M. Poissant a en quelque sorte carte blanche pour ce qui est des interventions, c'est-à-dire qu'il peut en tout temps interrompre la discussion et ajouter des explications aux propos de M. Gillespie. Monsieur Gillespie?

M. Thomas S. Gillespie, conseiller auprès du Comité: Merci, monsieur le président. L'objet du projet de loi C-59 est d'abord de modifier la Loi de l'impôt sur le revenu, puis la Loi sur la taxe d'accise en allégeant quelque peu le fardeau fiscal des petites entreprises.

En ce qui a trait aux modifications de la première loi, l'allègement que, d'une façon générale, elle prévoit est de deux sortes. En vertu de ces dispositions, un homme d'affaires peut d'abord déduire des sommes plus importantes qu'auparavant pour les pertes en capital subies lors de la disposition de son entreprise; ensuite, elles lui procureront un ajournement pouvant s'élever jusqu'à \$200,000 relativement à certains gains qu'il pourrait réaliser lors de la disposition de son entreprise, pourvu qu'il la cède à des membres de sa propre famille d'une autre génération.

Considérons d'abord les dispositions touchant aux pertes en capital en vertu de la loi actuelle: les sociétés ne peuvent actuellement déduire ces pertes déductibles que des gains en capital imposables. Elles ne peuvent donc les déduire d'une autre source de revenu. Elles peuvent y avoir recours pour ce qui est des gains réalisés pendant l'année de disposition, ou elles peuvent reporter ces pertes sur l'année d'imposition précédente et les déduire d'autres gains au cours de cette année, ou encore les reporter sur les années ultérieures indéfiniment et les déduire de gains en capital réalisés au cours des années subséquentes. Les mêmes règles s'appliquent dans le cas des particuliers, sauf que ceux-ci peuvent bénéficier d'une forme supplémentaire d'allègement en vertu de laquelle ils peuvent soustraire \$2,000 de pertes déductibles de tout autre source de revenus au cours de l'année.

En vertu des articles 1, 2, 3 et 7 le projet de loi propose que les pertes en capital déductibles subies par un contribuable, qu'il s'agisse d'un particulier ou d'une société, survenant lors de la disposition libre d'actions d'une corporation privée dont le contrôle est canadien ou lors de la disposition de la plus

[Text]

owing to the taxpayer by a Canadian-controlled private corporation, he will be entitled to deduct those losses, for tax purposes, against income from all sources.

So, to recap, if a taxpayer disposes of shares of a Canadian controlled private corporation to a person with whom he is dealing at arm's length, and incurs a loss on that disposition, he can apply that loss against all income. If he were to dispose of shares of the same corporation to a person with whom he is not at arm's length, you have to go back to the old rules, and he can only apply those losses against capital gains in the manner presently envisaged by the act.

Senator Lang: Would a minority shareholder have that same right—or the controlling shareholder?

Mr. C. Albert Poissant, C.A., Adviser to the Committee: Any share held during a taxation year. It could be one share of a privately held company.

Mr. Gillespie: In this connection, there is an interesting addition found in clause 4 dealing with deemed dispositions upon bankruptcy. Heretofore it was perhaps a moot point that upon bankruptcy a shareholder may or may not have been deemed to have disposed of shares held by him in the bankrupt corporation.

Some practitioners argued that there was a disposition, and others disagreed. Those who wanted to play it the safe way generally sold the shares of the bankrupt corporation to a broker for \$1 or a nominal sum, to make sure there was a disposition, thereby enabling him to claim the capital losses against gains.

Section 50 of the act will be amended to provide that there will be a deemed disposition upon bankruptcy whereby the shareholder will be considered to have received nil proceeds; so that he will get a capital loss equal to the difference between his adjusted cost base and those nil proceeds.

The Chairman: We might interject here that senators might notice the use of the word "bankrupt." The meaning given to "bankrupt" in the present Bankruptcy Act appears to be limited to situations where there is an assignment or a receiving order. There is a new bankruptcy bill in the making, but we have to concern ourselves with what it says in this bill. I suppose these could be called formal acts by the person. There are two ways in which these amendments may become of benefit: if a person who is a creditor protects himself, as Tom Gillespie has indicated—that is, gets himself to the stage where he can establish a deemed disposition. Are there any questions on that? How would you assess, in terms of value or benefit, this change, from the point of view of the small business?

Mr. Gillespie: It would be particularly advantageous for a small businessman, for example, whose company goes bankrupt. He is probably the kind of individual who would not have other assets, or other assets with which he could realize a capital gain. So I think this provision is put in to enable a small businessman, who would not otherwise have any tax relief, to offset these capital losses against other income,

[Traduction]

grande partie d'une créance qui lui est due par une corporation privée dont le contrôle est canadien, pourront pour fins d'im-pôt, être déduites de toutes ces sources de revenus.

En résumé donc, si un contribuable dispose d'actions d'une corporation privée dont le contrôle est canadien à une personne avec laquelle il a un lien de dépendance et subit une perte lors de cette disposition, il peut la déduire de n'importe quelle source de revenus. Mais s'il dispose d'actions de la même corporation à une personne avec laquelle il n'a pas de lien de dépendance, il faut alors en revenir aux anciens règlements et le contribuable ne peut déduire ces pertes que des gains en capital, conformément aux dispositions actuelles de la loi.

Le sénateur Lang: Un actionnaire minoritaire aurait-il les mêmes droits, ou s'agit-il seulement de l'actionnaire majoritaire?

M. C. Albert Poissant, C.A. Conseiller auprès du comité: Il s'agit de toute action détenue au cours d'une année d'imposition. Il pourrait donc s'agir d'une action d'une société privée.

M. Gillespie: A ce sujet, on trouve un ajout intéressant à l'article 4 traitant de dispositions réputées telles lors d'une faillite. Jusqu'à aujourd'hui, c'était peut-être un point sûrement théorique, à savoir que lors d'une faillite un actionnaire aurait pu être réputé ou non avoir disposé de ses actions dans la société en faillite.

Certains praticiens soutenaient qu'il y avait eu disposition, d'autres soutenaient le contraire. Ceux qui voulaient être sûrs de leur coup vendaient en général à un courtier leurs actions de la société en faillite pour \$1 ou une somme nominale, s'assurant ainsi qu'il y avait eu disposition, ce qui leur permettait de déduire les pertes en capital sur des gains.

L'article 50 de la loi sera modifié pour faire en sorte que, lors d'une faillite, un actionnaire sera réputé avoir disposé d'une action pour un prix nul. Il inscrira donc une perte en capital égale à la différence entre son coût de base ajusté et ce prix nul.

Le président: J'aimerais interrompre la discussion ici pour signaler aux sénateurs l'utilisation qui est faite du mot «faillite». Dans l'actuelle Loi sur la faillite ce mot semble ne s'appliquer qu'aux situations où il existe un transfert ou une ordonnance séquestre. Un projet de loi sur la faillite est actuellement en chantier, mais nous devons nous occuper de ce que contient le projet de loi présentement à l'étude. Je suppose qu'on pourrait dire qu'il s'agit d'actes de pure forme. Les effets bénéfiques de ces modifications sont de deux ordres. Une personne qui est un créancier peut se protéger de la façon indiquée par M. Tom Gillespie, c'est-à-dire se mettre dans une situation où elle peut établir une disposition présumée. Y a-t-il des questions à ce sujet? Sur la base de la valeur ou des bénéfices, comment procéderiez-vous à l'évaluation de ce changement, du point de vue de la petite entreprise?

M. Gillespie: Ce serait particulièrement avantageux par exemple, pour l'exploitant d'une petite entreprise, qui ferait faillite. Il s'agit probablement d'un particulier qui ne posséderait pas d'autres actifs, ou d'autres actifs avec lesquels il pourrait réaliser un gain en capital. Je pense donc que cette disposition vise à permettre à l'exploitant d'une petite entreprise, qui par ailleurs n'obtiendrait aucun dégrèvement d'im-

[Text]

whether it be employment income or income from other sources.

The Chairman: You are talking about the small business that would be a creditor or a bankrupt?

Mr. Poissant: It would be a creditor in this case. You are right, Mr. Chairman. This amendment could have been within Bill C-56. It may have some bearing on the small business, but it is not restricted to the small business. It is any share that you have in the bankrupt company. It does not say it has to be a small company or a big company. If a big company goes bankrupt, you have the right immediately to deem those shares having been sold and take your loss immediately, without having to go through the procedure of selling the shares, in fact. But this is not restricted to small companies.

Senator Molson: I take it that the definition of a small business remains the same, that it has not been altered?

Mr. Poissant: There is a new definition in this bill. There is a new subsection (11) on page 6. In paragraph (c) at the bottom of the page it says:

"small business corporation" at any particular time means a particular corporation that is a Canadian-controlled private corporation all or substantially all of the assets of which were at that time

(i) used in a qualified business

That is important, because "qualified business" is defined in (b) above.

Mr. Gillespie: If I might interrupt, the exception allowing the greater deductions for losses applies on dispositions of all shares of Canadian controlled private corporations.

Mr. Poissant: That is right. I was answering Senator Molson. I agree with you; it is not restricted to that type of company. In any bankrupt company you have the right to deem your shares as having been sold in the year the company went bankrupt.

Senator Connolly (Ottawa West): Mr. Chairman, I am at a loss on one point. I understand that this is a bill for the relief of the small business. I envisage, in the example given by Mr. Gillespie, a small business firm going bankrupt, and the owner of the shares is presumed to have disposed of his shares under clause 4 for a nil return; so that the difference between that and what he paid for them would, in fact, be his capital loss.

Senator Flynn: Not necessarily what he paid but what the value was in 1971.

Mr. Gillespie: It would be the difference between that and his adjusted cost base, if you like.

Senator Connolly (Ottawa West): The difference between his adjusted cost base and value at bankruptcy.

Mr. Gillespie: That is right.

[Traduction]

pôt, de compenser ses pertes en capital à l'aide d'un autre revenu, qu'il s'agisse d'un revenu provenant d'un emploi ou d'autres sources.

Le président: Vous parlez d'une petite entreprise qui serait un créancier ou d'un failli?

M. Poissant: Il s'agirait d'un créancier dans le cas qui nous occupe. Vous avez raison, monsieur le président. Cet amendement aurait pu se trouver dans le bill C-56. Il pourrait avoir quelques répercussions sur les petites entreprises, mais il n'est pas limité à ces dernières. Il s'applique à toute action que vous possédez dans la société qui a fait faillite. Il n'est pas précisé qu'il doit s'agir d'une petite ou d'une grosse société. Si une grosse société fait faillite, vous avez immédiatement le droit de déclarer que ces actions sont réputés avoir été vendus et d'inscrire immédiatement votre perte sans devoir, en fait, suivre la procédure de la vente des actions. Toutefois cela n'est pas uniquement réservé aux petites sociétés.

Le sénateur Molson: J'imagine que la définition d'une petite entreprise demeure la même et qu'elle n'a pas été modifiée?

M. Poissant: Il y a une nouvelle définition dans ce bill. Il y a un nouveau paragraphe (11) à la page 6. L'alinéa c) au bas de la page précise:

«corporation exploitant une petite entreprise» à une date donnée désigne une corporation donnée qui est une corporation privée dont le contrôle est canadien et dont la totalité ou la presque totalité des actifs étaient à cette date

(i) utilisés dans une entreprise admissible.

Cela est important parce que «entreprise admissible» est défini en (b) ci-dessus.

M. Gillespie: Si je peux vous interrompre, l'exception qui autorise les plus fortes déductions pour les pertes s'applique aux dispositions de toutes les actions de corporations privées dont le contrôle est canadien.

M. Poissant: C'est exact. Je répondais au sénateur Molson. Je suis d'accord avec vous, la disposition n'est pas limitée à ce type de société. Dans le cas de toute société qui fait faillite vous avez le droit de faire valoir que vos actions ont été vendues l'année où la société a fait faillite.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Monsieur le président, il y a une question qui m'embarrasse. D'après ce que je comprends, il s'agit-là d'un bill concernant le dégrèvement pour les petites entreprises. D'après l'exemple donné par M. Gillespie, si une petite entreprise fait faillite et que le propriétaire des actions est présumé en avoir disposé en vertu de l'article 4 pour un bénéfice nul, la différence entre ce prix et celui qu'il a payé constituerait en fait sa perte en capital.

Le sénateur Flynn: Pas nécessairement ce qu'il avait payé, mais ce qu'était la valeur en 1971.

M. Gillespie: Il s'agirait, si vous voulez, de la différence entre ce chiffre et le coût de base rajusté.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): La différence entre le coût de base rajusté et la valeur au moment de la faillite.

M. Gillespie: C'est exact.

[Text]

Senator Connolly (Ottawa West): I heard the chairman say something about the position of a creditor. Does this bill also affect creditors of small businesses which go bankrupt? I am afraid I did not follow that second step.

Mr. Gillespie: It applies not only to dispositions of shares of a bankrupt corporation, but also with respect to debts owing by a Canadian controlled private corporation.

Senator Connolly (Ottawa West): Which in that case goes bankrupt.

Mr. Gillespie: Yes.

Senator Flynn: Supposing a small corporation goes into bankruptcy and it owes me, let us say, \$5,000 I cannot recover one cent. This is not a capital loss?

Mr. Gillespie: That is a capital loss.

Senator Flynn: Is it under the present legislation, or is it made so by this legislation?

Mr. Gillespie: No. It is under the present legislation. By this you would be enable to offset that loss against any income.

Senator Flynn: That is what I figured, but there is no change there.

Senator Connolly (Ottawa West): But it is only about capital losses that you are speaking there; you are not talking about trade losses and trade credits.

Mr. Gillespie: That is right. If I may go back to what Senator Flynn said, the only change is that heretofore you could only apply those losses against capital gains. Now you can apply them against income if they are debts owing by a Canadian controlled private corporation.

Mr. Poissant: That is new in the act.

Mr. Gillespie: The relief provided by the amendment to the Income Tax Act is two-headed, inasmuch as not only does it provide for relief for capital losses but it also applies for capital gains. The bill proposes, under clauses 5, 6 and 9, that there be a deferral of up to \$200,000 of capital gains, which may be incurred upon a transfer between generations of the same family of shares of the capital stock of Canadian controlled private corporations that are engaged in active businesses, and whose assets consist principally of assets used in manufacturing, processing, mining, logging, farming, fishing, construction, wholesaling, retailing and other businesses to be prescribed.

Senator Flynn: Which ones will not be prescribed, or excluded?

Senator Cook: That is pretty wide.

Mr. Gillespie: This \$200,000 deferral is a deferral that is given to each taxpayer, and is a lifetime maximum.

Senator Cook: Deferred to when?

[Traduction]

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): J'ai entendu le président dire quelque chose sur la position d'un créancier. Ce bill touche-t-il également les créanciers de petites entreprises qui font faillite? Je crains de ne pas avoir suivi cette deuxième phase.

M. Gillespie: Il s'applique non seulement aux dispositions des actions d'une corporation qui a fait faillite, mais aussi aux dettes exigibles d'une corporation privée dont le contrôle est canadien.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Qui dans ce cas fait faillite.

M. Gillespie: Oui.

Le sénateur Flynn: Supposons qu'une petite corporation qui fait faillite me doive, disons, \$5,000. Il ne m'est pas possible de recouvrer un cent. Cela n'est pas une perte de capital?

M. Gillespie: Il s'agit bel et bien d'une perte en capital.

Le sénateur Flynn: Elle est considérée comme telle dans la loi actuelle, ou elle le sera en vertu du nouveau projet de loi.

M. Gillespie: Non, cela est prévu dans la loi actuelle. Les présentes dispositions vous permettront de compenser cette perte à l'aide de n'importe quel revenu.

Le sénateur Flynn: C'est ce que je pensais, il n'y a donc aucune modification à cet égard.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Mais vous ne parlez ici que des pertes en capital. Il n'est pas question des pertes commerciales ou des crédits commerciaux.

M. Gillespie: C'est exact. Si je peux me reporter à ce que disait le sénateur Flynn, la seule modification est que jusqu'à maintenant vous ne pouviez déduire ces pertes que des gains en capital. Maintenant vous pouvez les déduire d'un revenu si ce sont des dettes qui sont dues par une corporation privée dont le contrôle est canadien.

M. Poissant: Il s'agit d'une disposition nouvelle de la loi.

M. Gillespie: Le dégrèvement prévu par la modification à la Loi de l'impôt sur le revenu présente deux aspects étant donné qu'il accorde non seulement le dégrèvement pour les pertes en capital, mais qu'il s'applique également aux gains en capital. Les articles 5, 6 et 9 du projet de loi proposent des ajournements d'impôt jusqu'à concurrence de \$200,000 au titre des gains en capital dans le cas d'un transfert d'actions entre les générations d'une même famille du capital-actions d'une corporation privée dont le contrôle est canadien et qui exploite une entreprise, et lorsqu'il s'agit des actifs utilisés dans la fabrication, la transformation, l'extraction minière, l'exploitation forestière ou agricole, la pêche, la construction, la vente en gros ou au détail ou dans une autre entreprise admissible.

Le sénateur Flynn: Quelles sont celles qui ne seront pas prescrites, c'est-à-dire celles qui seront exclues?

Le sénateur Cook: C'est un domaine assez vaste.

M. Gillespie: Cet ajournement de \$200,000 est accordé à tous les contribuables, mais seulement de leur vivant.

Le sénateur Cook: Jusqu'à quand?

[Text]

Mr. Gillespie: If you have a small business which has been profitable and you transfer that business to your son, for example, you will be entitled to defer up to \$200,000 of capital gains on that transfer. Your son will, in turn, be entitled to defer again, should he transfer to his son. It is, however, only a deferral. If your son were, for example, to sell to a third party, then that gain would be picked up and he would be taxed on his gain, plus the deferral that you were able to use when you transferred it to your son.

Senator Laird: Well, what would be his cost base in that example you gave?

Mr. Poissant: His father's cost base, so that the \$200,000 would be eventually picked up; but it could go on generation after generation, and each one of them gets a \$200,000 exemption, son to son to son.

Senator Connolly (Ottawa West): But only one \$200,000 exemption, no matter how many generations you touch?

Mr. Poissant: No. It is per generation. It is given to the taxpayer.

Senator Cook: When we say "deferral", am I to understand that that means that the father's estate gets clear of it when it goes to the son?

Mr. Gillespie: Yes.

Senator Cook: When it goes to the son, is the tax liability against the son, eventually, or can it be against the father's estate?

The Chairman: It goes in perpetuity.

Senator Cook: Yes, but when the axe falls, who pays?

Mr. Gillespie: The person disposing.

Mr. Poissant: What was the question, again?

Senator Cook: If the father gets the deferral, which then goes to the son, and the son breaks the deferral, what happens?

Mr. Gillespie: If he sells to a third party?

Mr. Poissant: He is liable for the tax, because he carries the base. It is his new base. His base, instead of being \$300,000, is deemed to be \$100,000. So if he sells at \$400,000 he picks up from \$100,000 to \$400,000, and makes a gain of \$300,000.

Senator Connolly (Ottawa West): I do not understand that part, and I do not understand this adjusted cost base concept, although you explained it to me once, I know. What I want to ask is this. Let us say the father does make a gain of \$200,000 on disposal of his shares to the son, and the son has the business. The father then dies, and before the son makes any disposition, either to another generation or to a third party, do you mean that the father's estate is not answerable for the tax because of the new provisions of this act?

[Traduction]

M. Gillespie: Si vous avez une petite entreprise rentable et que vous la transférez à votre fils, par exemple, vous avez droit à un ajournement de \$200,000 au titre du gain en capital pour cette transaction. À son tour, votre fils aura droit à la même exemption s'il décide de transférer l'entreprise à son fils. Toutefois, il ne s'agit que d'un ajournement. Si votre fils vendait l'entreprise à une tierce partie, il faudrait alors tenir compte de ce gain qui deviendrait imposable et de l'ajournement auquel vous auriez eu droit au moment de transférer votre entreprise à votre fils.

Le sénateur Laird: Mais alors, quel serait le prix de base dans l'exemple que vous venez de citer?

M. Poissant: Le prix de base pour le père, c'est-à-dire qu'il faudrait éventuellement tenir compte du \$200,000; mais cela pourrait continuer d'une génération à l'autre, chacune ayant droit à une exemption de \$200,000, soit de fils en fils en fils.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Mais seulement une exemption de \$200,000, sans égard au nombre de générations en cause?

M. Poissant: Il s'agit de \$200,000 par génération. C'est une exemption accordée au contribuable.

Le sénateur Cook: Lorsque vous parlez «d'ajournement» doit-on comprendre qu'il s'agit d'une exemption de la succession du père lorsqu'elle est transférée au fils?

M. Gillespie: Oui.

Le sénateur Cook: Mais lorsqu'elle passe au fils, ce dernier doit-il rencontrer ces obligations fiscales à longue échéance, ou peuvent-elles être déduites de la succession du père?

Le président: Cette exemption se perpétue indéfiniment.

Le sénateur Cook: Peut-être, mais au moment où la situation change, qui doit payer?

M. Gillespie: Celui qui vend l'entreprise.

M. Poissant: Que vouliez-vous savoir au juste?

Le sénateur Cook: Si le père obtient un ajournement qui passe ensuite au fils et que le fils ne s'en prévaut pas, qu'advient-il?

M. Gillespie: S'il vend à une tierce partie?

M. Poissant: C'est lui qui doit payer les taxes, car la base lui appartient. C'est sa nouvelle base. En effet, au lieu d'être estimée à \$300,000, elle est considérée comme ne s'élevant qu'à \$100,000. Par conséquent, s'il vend à \$400,000, il passe de \$100,000 à \$400,000, ce qui équivaut à un gain de \$300,000.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Je ne comprends ni cette partie ni le concept de l'ajustement du prix de base, même si vous me l'avez déjà expliqué. Voici ce que je veux savoir. Supposons que le père enregistre un gain de \$200,000 au moment de vendre ses actions à son fils et que son fils devient alors propriétaire de l'entreprise. Si le père meurt avant que le fils n'ait vendu l'entreprise, soit à une autre génération ou à une tierce partie, cela signifie-t-il que la succession du père n'est pas responsable des impôts aux termes des nouvelles dispositions de cette loi?

[Text]

The Chairman: That is right.

Senator Lang: Really, the original cost base is just passed along from generation to generation, is it not?

The Chairman: Yes. That is why I said "in perpetuity".

Mr. Poissant: Until it gets out of the clan.

Senator Barrow: It is only passed on to the extent that a deferral of \$200,000 is provided.

Mr. Poissant: The excess would be taxable.

Senator Barrow: If it were more than that it would be taxed.

Mr. Gillespie: That is a good point.

Senator Connolly (Ottawa West): Right at the time? On the first disposition \$200,000 is deferred, and if there is a greater capital gain it is taxable at the normal rates?

Senator Cook: The father pays it.

Mr. Gillespie: Yes.

Senator Cook: But the point is, the estate eventually gets clear of it when it comes to the next generation.

Mr. Poissant: It gets clear because at that time there is no tax liability. You can appreciate that it is a deferral of tax until something happens.

Senator Flynn: Are we talking about tax on \$200,000 or \$200,000 tax?

Mr. Poissant: No, no; we are talking of \$200,000 of taxable gain.

Mr. Gillespie: By the same token, if a father were to transfer a small business to his child, and deferred the full \$200,000, then setup another business and transferred that, the second transfer would be fully taxable because he has gone to his \$200,000 limit; whereas, if he only deferred \$50,000 on the first transfer, he would be able to use the balance on the second transfer.

Senator Connolly (Ottawa West): How do they express that in the act? The \$200,000 is not per business; it is per individual making a capital gain.

Mr. Poissant: That is right. They call it a cumulative small business gains account. You have an account, and the first \$200,000 of that capital gain you make on the transfer of shares of a small business corporation is a deferral.

Senator Cook: That starts at a certain date. There is a date mentioned in the act, is there not?

[Traduction]

Le président: C'est exact.

Le sénateur Lang: En fait, cela revient simplement à transférer d'une génération à l'autre le prix de base original, n'est-ce pas?

Le président: Oui. C'est ce que j'ai voulu dire en parlant de «se perpétuer indéfiniment».

M. Poissant: Jusqu'au jour où l'entreprise sort des mains de la famille.

Le sénateur Barrow: En fait, elle ne passe d'une génération à l'autre que dans la mesure où l'on prévoit un ajournement de \$200,000.

M. Poissant: La différence est imposable.

Le sénateur Barrow: En effet, s'il s'agit d'un montant supérieur, la différence est imposable.

M. Gillespie: C'est bien ainsi.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Au moment même? Au moment de l'octroi de l'ajournement de \$200,000 et si le gain en capital est supérieur, il est imposable au taux en vigueur.

Le sénateur Cook: C'est le père qui paie.

M. Gillespie: Oui.

Le sénateur Cook: Mais il s'agit alors de déterminer si la succession se libère vraiment de ces obligations lorsqu'elle passe à la génération suivante.

M. Poissant: Elle s'en libère, car à ce moment, il n'y a pas d'obligations fiscales. Vous comprendrez sans doute qu'il s'agit d'un ajournement d'impôt jusqu'à ce qu'un événement quelconque se produise.

Le sénateur Flynn: Parlons-nous de l'impôt sur \$200,000 ou d'un impôt de \$200,000?

M. Poissant: Non, non, il s'agit d'un gain imposable de \$200,000.

M. Gillespie: Par ailleurs, si le père transfère une petite entreprise à son enfant et qu'on lui accorde le plein montant de l'ajournement, soit \$200,000, et qu'il en profite pour lancer une autre entreprise avec l'intention de la transférer aussi, cette dernière devient entièrement imposable, car il a déjà atteint sa limite de \$200,000; par contre, s'il n'a obtenu qu'une exemption de \$50,000 pour le premier transfert, il pourra utiliser le reste au titre du second transfert.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Mais comment cela est-il explicité dans la loi? Il ne s'agit pas de \$200,000 par entreprise, mais bien par individu enregistrant un gain en capital.

M. Poissant: C'est exact. C'est ce qu'on appelle un compte des gains cumulatifs d'une petite entreprise. Vous avez un compte et le premier gain en capital de \$200,000 que vous enregistrez au moment d'un transfert d'actions d'une petite entreprise constitue l'ajournement en question.

Le sénateur Cook: Mais cela doit entrer en vigueur à un moment bien précis. Ne mentionne-t-on pas de date dans la loi?

[Text]

Mr. Poissant: Any transaction after 1977. It is in effect in 1978.

Mr. Gillespie: As regards capital gains tax arising on death, the rules are presently that this can be paid in equal instalments over a six-year period. The bill proposes to amend that so that those instalments may be paid over a 10-year period.

The Chairman: I suppose, with interest.

Mr. Gillespie: Oh, yes.

Senator Cook: Where is the definition of small businesses, again?

Mr. Gillespie: Page 6, at the bottom of the page, going on to the next page.

Senator Barrow: The definition of qualified businesses does not include a service business, does it?

Mr. Poissant: It might be in the prescribed groups. I would like to know what is in the regulations, because I am not sure if it includes even selling, retail, and so on. It says here, at page 6 of the bill:

(b) "qualified business means . . . the business of selling or leasing tangible personal property or any other business prescribed—

Mr. Gillespie: I had discussions with departmental officials and they indicated, first of all, that it was not the present intention to pick up the service industries, and it was their understanding—and this is perhaps debatable—that the expression, "the business of selling or leasing tangible personal property" was meant to cover the wholesaling and retailing business.

Senator Connolly (Ottawa West): A small business in the car rental field would not qualify.

Mr. Poissant: "Selling or leasing."

Senator Barrow: Well, that would be covered because it says, "selling or leasing tangible personal property," so your law practice would not be covered.

Mr. Poissant: Transportation will not be covered by that, I suppose.

Mr. Gillespie: Yes.

Mr. Poissant: Or trucking or carriers.

Mr. Gillespie: Yes.

Mr. Poissant: What do they have in mind? Did you discuss that with them?

Mr. Gillespie: No. Those are the amendments with respect to the Income Tax Act. There are some amendments proposed to the Excise Tax Act which, in effect, provide relief for small businessmen insofar as reporting requirements are contained in the act.

[Traduction]

M. Poissant: Toute transaction conclue après 1977. Cette disposition est entrée en vigueur en 1978.

M. Gillespie: En ce qui concerne l'impôt sur les gains en capitaux percevable au décès de la personne, la loi permet actuellement qu'il soit versé en paiements égaux s'échelonnant sur six ans. Le projet de loi propose de modifier cette disposition afin de permettre l'échelonnement des paiements sur dix ans.

Le président: Avec intérêt, je suppose.

M. Gillespie: Évidemment.

Le sénateur Cook: Auriez-vous l'obligeance de répéter où se trouve la définition de petite entreprise?

M. Gillespie: Au bas de la page 6 et au haut de la page suivante.

Le sénateur Barrow: La définition d'entreprise admissible ne s'applique pas aux entreprises de services, n'est-ce pas?

M. Poissant: Ces entreprises font peut-être partie des groupes prescrits. J'aimerais savoir ce que contiennent les règlements, parce que je ne suis même pas certain que cette définition comprenne la vente, la commercialisation, etc. On peut lire à la page 6 du projet de loi:

b) «entreprise admissible» désigne . . . une entreprise de vente ou de location de biens personnels corporels ou toute autre entreprise prescrite . . .

M. Gillespie: J'ai discuté de la question avec des représentants du Ministère qui m'ont affirmé, premièrement, que le projet de loi ne visait pas à réglementer les industries de services et, qu'à leur avis, l'expression «une entreprise de vente ou de location de biens personnels corporels . . . » englobait la vente en gros et au détail, ce qui est peut-être discutable.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Une petite entreprise de location de voitures ne serait pas admissible.

M. Poissant: De vente ou de location.

Le sénateur Barrow: Elle serait admissible parce qu'il s'agit «d'une entreprise de vente ou de location de biens personnels corporels . . . », mais votre étude d'avocat ne le serait pas.

M. Poissant: Cette disposition ne s'appliquerait pas au transport, je suppose.

M. Gillespie: Oui.

M. Poissant: A l'industrie du camionnage ou des transporteurs.

M. Gillespie: Oui.

M. Poissant: À quoi songent-ils? Avez-vous discuté de la question avec eux?

M. Gillespie: Non. Il s'agit des modifications proposées à la Loi de l'impôt sur le revenu. On a suggéré certaines modifications à la Loi sur la taxe d'accise qui constitueraient une amélioration pour les propriétaires de petites entreprises dans la mesure où la Loi préciserait les exigences en matière de comptabilité.

[Text]

Under the sales tax provisions of the Excise Tax Act, persons are required to file a monthly return showing taxable sales for the prior month. All those persons who hold licences are required, under the act, to file returns even when there are no taxable sales made in the prior month and they are showing, in effect, a nil return.

The bill proposes that the Excise Tax Act be amended to provide that in the event that sales tax does not exceed a given amount—I think it is \$2,400—in the previous year, the small businessman will have to provide income tax returns only every one to six months instead of monthly.

Senator Laird: Where does that appear in the legislation?

Mr. Poissant: On page 10 of the bill.

The Chairman: Clause 10.

Mr. Poissant: Clause 10, page 10.

Mr. Gillespie: It also provides the same relief for those whose sales are seasonal.

Senator Connolly (Ottawa West): What do you mean by “one to six months”? At the moment, if they are licensed, they are required to make a return every month. Now, if they had no more than \$2,400 in the previous year, then they are required only to make a return every six months?

Senator Barrow: The minister may require them to make a return anywhere from one to six months.

Senator Flynn: Or more than one.

Senator Laird: That is another matter that is still up in the air. This goes back to “prescribed business”.

Mr. Gillespie: Yes. It says that the minister will prescribe by regulation.

Senator Laird: How can we pass on it without that information?

Senator Flynn: That will not be entirely new.

Senator Connolly (Ottawa West): It is probably not going to be as bad as it is now, where they have to make returns monthly, but how much better it is going to be, that is the question.

Senator Laird: That's right—how much better?

Mr. Poissant: You still have a choice of making a monthly return if you prefer to carry on in that manner, but, if not, you have the opportunity to make one every six months or twice a year.

Senator Flynn: With the authorization of the minister.

Mr. Poissant: The regulation will provide for that. The indication is that the regulation provides for (a), (b) and (c).

Senator Flynn: They do not say, “by regulation”.

[Traduction]

En vertu des dispositions sur la taxe de vente de la Loi sur la taxe d'accise, les personnes doivent remplir une déclaration mensuelle établissant les ventes imposables du mois précédent. Toutes les personnes qui détiennent des permis sont tenues, aux termes de la loi, de remplir ces déclarations même en l'absence de ventes imposables le mois précédent et même si le montant de leur déclaration est égal à zéro.

Le projet de loi propose que la Loi sur la taxe d'accise soit modifiée afin de permettre que, lorsque la taxe de vente pour l'année précédente n'excède pas un montant donné qui est de \$2,400, je crois, le propriétaire d'une petite entreprise ne doive présenter qu'une déclaration d'impôt semestrielle au lieu d'une mensuelle.

Le sénateur Laird: Où cette disposition apparaît-elle dans le projet de loi?

M. Poissant: À la page 10 du projet de loi.

Le président: Article 10.

M. Poissant: Article 10, page 10.

M. Gillespie: Cette disposition s'applique aussi aux personnes dont les ventes sont saisonnières.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Qu'entendez-vous par «de un à six mois»? Actuellement, les détenteurs de permis doivent présenter une déclaration mensuelle. Maintenant, toute personne dont la taxe exigible n'a pas dépassé \$2,400 au cours de l'année précédente sera tenue de ne remplir qu'une déclaration semestrielle?

Le sénateur Barrow: Le Ministre peut exiger que les détenteurs de permis soumettent une déclaration dans la période allant de un à six mois.

Le sénateur Flynn: Ou au-delà d'un mois.

Le sénateur Laird: C'est un point encore vague qui renvoie à la notion d'«entreprise prescrite».

M. Gillespie: Oui. Le projet de loi stipule que le Ministre prescrira la méthode à suivre par règlement.

Le sénateur Laird: Comment pouvons-nous voter sur ce point sans ces renseignements?

Le sénateur Flynn: Ce ne sera pas la première fois que cela se produit.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): La situation ne sera probablement pas pire que maintenant alors que les détenteurs de permis doivent remplir des déclarations mensuelles, mais la question est de savoir dans quelle mesure on l'améliorera.

Le sénateur Laird: C'est exact. Dans quelle mesure sera-t-elle meilleure?

M. Poissant: Vous aurez le choix de présenter une déclaration mensuelle ou une déclaration semestrielle.

Le sénateur Flynn: Avec l'autorisation du ministre.

M. Poissant: Le règlement le précisera. Il semble que le règlement s'applique à a) b) et c).

Le sénateur Flynn: On ne dit pas «par règlement».

[Text]

Mr. Poissant: It says at the opening, "The Minister may, by regulation," and then follow paragraphs (a), (b) and (c).

Senator Flynn: It could apply to one person or a group of persons.

Mr. Gillespie: Yes.

The Chairman: Any further questions? Have you anything to add?

Mr. Poissant: Not really, Mr. Chairman. It is a very small and very concise bill, and it is for small businesses.

The Chairman: That is in keeping with the title.

Mr. Poissant: Yes.

The Chairman: It would appear from what has been said here, or perhaps I should say from what has not been said here by way of criticism of the bill, that we are likely, in reporting on the subject matter of the bill, to recommend the bill for consideration, is that correct?

Senator Flynn: You mean recommend the bill for adoption?

The Chairman: We are reporting on the subject matter.

Senator Flynn: Will we report on the subject matter of Bill C-56 before it reaches us from the other place?

The Chairman: We will report on the subject matter.

Senator Flynn: You mean this week?

The Chairman: As a first, interim report; that is a practice we follow.

Senator Flynn: Not this week.

The Chairman: Well, the possibility is this week, but I would say definitely next week. However, the point is, it would appear from the attitude of the committee as it has developed in the course of our study of the bill that there are maybe four or five points on which we are going to recommend changes and/or deletions.

I think I indicated to the committee that I had a discussion with the minister on these, and I indicated to him that if the bill is not in position in the Commons to deal with amendments, that it would be advisable for him to attend a meeting of our committee. We could then discuss the scope of the amendments, the need for change, and if he is prepared to undertake to reflect these in the next budget, then we might look favourably on such action, as we have done in the past, and report the bill without amendment.

Senator Flynn: The bill is at the third reading stage at this time. Does the minister know about the recommendations?

The Chairman: Yes. He knows about them because I saw him and told him. Then he asked me to give him the memorandum we were working on, and I gave it to him. I know from information Mr. Gillespie picked up that subsequently there has been quite a discussion going on in the department over the scope of the memorandum and the comments of the

[Traduction]

M. Poissant: On dit au début «le ministre peut, par règlement» et suivent les alinéas a), b) et c).

Le sénateur Flynn: Cette disposition pourrait s'appliquer à une personne ou à un groupe de personnes.

M. Gillespie: Oui.

Le président: Avez-vous d'autres questions? Voudriez-vous ajouter quelque chose?

M. Poissant: Pas vraiment, monsieur le président. C'est un projet de loi peu volumineux et très concis qui se rapporte aux petites entreprises.

Le président: Comme le précise le titre.

M. Poissant: Oui.

Le président: Il semble d'après ce qu'on a dit, ou peut-être devrais-je dire d'après ce qui n'a pas été dit comme critique du projet de loi, que notre rapport sur l'objet du projet de loi recommandera qu'on l'étudie à nouveau, n'est-ce pas?

Le sénateur Flynn: Vous voulez dire recommander le projet de loi pour l'adoption?

Le président: Nous devons faire rapport sur l'objet du projet de loi.

Le sénateur Flynn: Feron-nous rapport sur l'objet du projet de loi C-56 avant de le recevoir de la Chambre des communes?

Le président: Oui, nous le ferons.

Le sénateur Flynn: Cette semaine?

Le président: Dans un premier rapport préliminaire, c'est la coutume.

Le sénateur Flynn: Pas cette semaine.

Le président: Eh bien, peut-être pas cette semaine, mais certainement la semaine prochaine. Toutefois, il semblerait, d'après l'évolution de l'attitude du Comité au cours de l'étude du projet de loi, qu'il y ait peut-être quatre ou cinq points pour lesquels nous recommanderons des modifications ou des suppressions.

Je crois avoir informé le Comité qu'au cours d'une discussion avec le ministre je lui ai signalé qu'il serait bon pour lui d'assister à une réunion de notre comité si le projet de loi n'est pas déposé à la Chambre des communes pour fins de modification. Nous pourrions alors étudier la portée des modifications, le besoin de changement et si le ministre est disposé à tenir compte de ces changements dans le prochain budget, nous pourrions considérer cette mesure comme favorable, comme nous l'avons fait dans le passé, et faire rapport du projet de loi, sans modification.

Le sénateur Flynn: Le projet de loi en est maintenant à la troisième lecture. Le Ministre est-il au courant des recommandations?

Le président: Oui, car je l'ai rencontré et lui en ai parlé. Il m'a alors demandé de lui remettre le mémoire que nous étions en train d'étudier et je le lui ai donné. D'après les renseignements qu'a pu obtenir M. Gillespie, je sais qu'il y a eu par la suite toute une discussion au sein du Ministère sur la portée du

[Text]

chairman, which I take it were related by the minister to his staff.

Senator Flynn: Did the minister indicate whether he would contemplate making those amendments on third reading, if possible?

The Chairman: I left it open to him; I said, "I understand it depends at what stage the bill is when you settle it."

Senator Flynn: It is at third reading now.

The Chairman: Yes. I am supposed to hear from him by tomorrow. Our next step will depend on what information he supplies at this time. If they are not dealt with on third reading, then we invite the minister to come before our committee. He can always say no, but I am satisfied that he won't; I am satisfied that he will come. We will just have to play it by ear until then and see how far he is prepared to go.

Senator Walker: There is just this week and next; that is all. If he can take your advice now before it leaves the Commons and get it cleared up there, it would be helpful. If we make the amendments here and send it back to the Commons, there may not be time.

The Chairman: Judging from information that Mr. Gillespie gathered, I think yesterday, it would appear that there is quite a discussion going on in the department. I would think one of the particular items is that dealing with actuarial reserves, non-capital losses and the substantial reduction in loss carry-forward, which amounts to retroactive taxation, in the attempt to recover for the period from 1969 to 1977, when the department described themselves as being over-generous in their reserve allowances.

I am reasonably sure that there may not be any defence made to that allegation which I made, that this is a departmental responsibility. You cannot take it out on the taxpayer who followed the law. The witnesses who appeared before us, who sold low-yielding securities and took a non-capital loss and bought higher yielding securities to increase their income, said before us that they had assessed their tax position before they did it, and when they were satisfied that the law permitted them to do it and to take the benefit of that loss they went ahead and sold them; indeed, they committed themselves. If there ever is a case where justice is on the side of the taxpayer, that is the type of case. I do not see how the department can defend it and resist the change. As I said earlier, we will have to play it by ear.

Senator Flynn: In this draft report, whatever it is called, were there any comments on clause 30 dealing with the rebate of tax to the Quebec taxpayers?

The Chairman: You mean with the minister?

Senator Flynn: Or with the minister.

The Chairman: The only thing the minister indicated when I referred to clauses 30 and 59 was that there would not be a

[Traduction]

mémoire et sur les observations du président, que le ministre a dû transmettre à son personnel.

Le sénateur Flynn: Le ministre a-t-il dit s'il songeait à apporter, le cas échéant, ces modifications à la troisième lecture?

Le président: Je lui en ai laissé le choix; j'ai dit: «Si je comprends bien, cela dépend de l'étape où en est le projet de loi.»

Le sénateur Flynn: Le projet en est actuellement à la troisième lecture.

Le président: Oui. Le ministre est sensé communiquer avec moi d'ici demain. Selon les renseignements qu'il me donnera à ce moment-là, nous saurons quelle sera notre prochaine démarche. Si les modifications ne sont pas apportées à la troisième lecture, nous inviterons le ministre à comparaître devant notre comité. Il peut toujours refuser, mais je crois qu'il ne le fera pas et qu'il viendra. Pour le moment, il nous suffit d'attendre pour connaître ses intentions.

Le sénateur Walker: Il ne reste que cette semaine et la semaine prochaine, c'est tout. S'il pouvait suivre vos conseils et régler cette question maintenant, avant que le projet de loi ne quitte la Chambre des communes ce serait bien. Nous pourrions ne pas avoir assez de temps si nous apportons les modifications ici avant de les renvoyer à la Chambre.

Le président: Selon les renseignements recueillis par M. Gillespie, hier je crois, il semblerait que le projet de loi a suscité toute une discussion au sein du Ministère. A mon avis, un des principaux sujets a porté sur les réserves actuarielles, les pertes autres que les pertes en capital et la diminution considérables des pertes reportées, ce qui équivaut à une imposition rétroactive, pour tenter de recouvrer, pour la période allant de 1969 à 1977, les réductions, beaucoup trop fortes, des réserves consenties par le Ministère.

Je suis sûr qu'on ne défendra pas ce que j'ai pu affirmer lorsque j'ai dit que c'était là la responsabilité du Ministère. On ne peut pas s'en prendre au contribuable qui a respecté la loi. Les témoins interrogés, qui ont vendu des titres à faible rendement, ont absorbé une perte autre qu'une perte en capital et ont acheté des titres ayant un meilleur rendement pour augmenter leur revenu, nous ont dit qu'ils avaient auparavant vérifié leur situation fiscale; puis que, convaincus que la Loi leur permettait de profiter de cette perte, ils les ont vendus; en fait, ils se sont engagés. S'il y a un cas où la justice se range du côté du contribuable, c'est bien celui-ci. Je ne vois pas comment le Ministère peut se justifier et s'opposer à la modification. Comme je l'ai dit plus tôt, il nous faudra attendre pour voir.

Le sénateur Flynn: Ce document provisoire ou ce rapport, contenait-il des observations sur l'article 30 portant sur le dégrèvement d'impôt pour le contribuable québécois?

Le président: Vous voulez dire de la part du Ministre?

Le sénateur Flynn: Oui.

Le président: Lorsque j'ai fait allusion aux articles 30 et 59, le Ministre a simplement souligné qu'aucun nouveau projet de loi ne serait présenté concernant ces articles.

[Text]

new bill introduced dealing with the subject matter of those clauses.

Senator Flynn: We did not express any opinion on that ourselves?

The Chairman: We have not mentioned any opinion in the draft report. The report is before the committee for consideration. The question is how the committee wants to deal with that. This is not finalized, but I think it is the kind of report that we should make public as quickly as possible.

Senator Flynn: It is a strange method that has been used here.

The Chairman: You mean by the government?

Senator Flynn: Yes.

The Chairman: Not by the committee?

Senator Flynn: No, no. Of course, I would never say that of our committee, although I am a bit like Senator Walker sometimes, I speak my mind very directly.

The Chairman: I have been known to do that myself.

Senator Flynn: I know that.

Senator Walker: You do it with the minister and he likes it. He told me so the other day. He said that this is the one committee he really gets help from and that he can rely on.

The Chairman: Are you prepared that we should read through this report? We have time for that.

Senator Macnaughton: Let us do it.

The Chairman: Does that meet the wishes of the committee?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: I think that when we consider the report we shall proceed in camera, so that there will not be any report of our discussion. That would really be too early a release. I think the media reporters make a practice of trying to have a look at the blues and whites, and therefore I do not think at the stage of a draft we should have a *Hansard* record. Is that agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The committee continued in camera.

[Traduction]

Le sénateur Flynn: Est-ce que nous avons nous-mêmes fait des observations à ce sujet?

Le président: Dans notre rapport préliminaire, nous n'avons pas fait d'observations. Le rapport a été présenté au Comité qui doit l'étudier. Il s'agit de savoir comment le Comité a l'intention de régler la question. Aucune décision n'a été prise mais, à mon avis, c'est un genre de rapport que nous devrions rendre public dès que possible.

Le sénateur Flynn: C'est une drôle de façon de procéder.

Le président: Vous voulez dire de la part du gouvernement?

Le sénateur Flynn: Oui.

Le président: Non, de la part du comité?

Le sénateur Flynn: Non, non. Évidemment, je ne dirais jamais cela de notre Comité, bien que je sois parfois un peu comme le sénateur Walker, c'est-à-dire que j'exprime très directement ma façon de penser.

Le président: J'ai aussi cette réputation.

Le sénateur Flynn: Je sais.

Le sénateur Walker: Vous le faites avec le Ministre, et il aime ça. C'est ce qu'il m'a dit l'autre jour. Il m'a dit que c'est le Comité dont il obtient vraiment de l'aide et auquel il peut vraiment se fier.

Le président: Êtes-vous disposés à ce que nous lisions ce rapport? Nous en avons le temps.

Le sénateur Macnaughton: Allons-y.

Le président: Le Comité y consent-il?

Des voix: Accepté.

Le président: Pour examiner le rapport, nous poursuivrons la séance à huis-clos, pour qu'il n'y ait pas de compte rendu de notre discussion sur la question. Il serait vraiment trop tôt pour divulguer ces délibérations. Je pense que les journalistes essaient toujours de se tenir au courant des diverses étapes d'une question, et je ne pense pas au stade de l'ébauche, nous devions faire paraître nos délibérations au *Hansard*. Accepté?

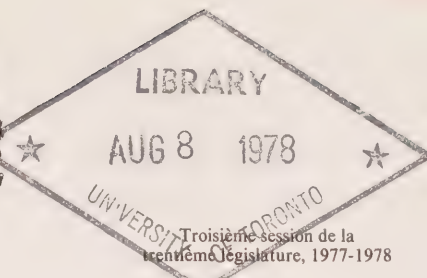
Des voix: Accepté.

Le Comité poursuit la séance à huis-clos



*If undelivered, return COVER ONLY to
Printing and Publishing,
Supply and Services Canada,
45 Sacre-Cœur Boulevard,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT
à l'Imprimerie et Édition,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*



Third Session
Thirtieth Parliament, 1977-78

3 SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Banking, Trade and Commerce

Chairman:
The Honourable SALTER A. HAYDEN

Wednesday, June 21, 1978

Issue No. 44

Third Proceedings on:

The subject-matter of Bill
C-57, Banks and Banking
Law Revision Act, 1978

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Banques et du commerce

Président:
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Le mercredi 21 juin 1978

Fascicule n° 44

Troisième fascicule concernant:

L'objet du Bill C-57, Loi de
1978 remaniant la législation
bancaire

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Connolly	Macnaughton
(<i>Ottawa West</i>)	McIlraith
Cook	McNamara
Cottreau	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Hayden	(<i>Colchester</i>)
Hays	Sullivan
	Walker—(19)

**Ex officio members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable sénateur Salter A. Hayden

Vice-président: L'honorable sénateur Allan A. Macnaughton

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Connolly	Macnaughton
(<i>Ottawa-Ouest</i>)	McIlraith
Cook	McNamara
Cottreau	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Hayden	(<i>Colchester</i>)
Hays	Sullivan
	Walker—(19)

**Membres d'office*

(Quorum 5)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, May 24, 1978:

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by the Honourable Senator Laird:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-57, intituled: "An Act to revise the Bank Act, to amend the Quebec Savings Banks Act and the Bank of Canada Act, to establish the Canadian Payments Association and to amend other Acts in consequence thereof", in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 24 mai 1978:

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Laird,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à examiner la teneur du Bill C-57, intitulé: «Loi remaniant la Loi sur les banques, modifiant la Loi sur les banques d'épargne de Québec et la Loi sur la Banque du Canada, instituant l'Association canadienne des paiements et apportant à certaines autres lois des modifications corrélatives», en anticipation dudit bill présenté au Sénat, ou toute autre question à ce sujet.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, JUNE 21, 1978
(66)

[Text]

Pursuant to notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2:30 p.m. to consider the following:

Subject-matter of Bill C-57, Banks and Banking Law Revision Act, 1978.

Present: The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Macnaughton (*Deputy Chairman*), Barrow, Beaubien, Connolly (*Ottawa West*), Cook, Desruisseaux, Flynn, Lafond, Laird, Lang, McIlraith, Smith (*Colchester*) and Walker (14).

Present, not of the Committee: The Honourable Senators Buckwold and Roblin.

In attendance: Mr. John F. Lewis and Mr. David Scott, Advisors to the Committee.

The Committee proceeded to the consideration of the subject-matter of Bill C-57, assisted therein by Messrs. Lewis and Scott.

At 4:15 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 21 JUIN 1978
(66)

[Traduction]

Conformément à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 14 h 30 pour étudier:

L'objet du bill C-57, Loi de 1978 remaniant la législation bancaire.

Présents: Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Macnaughton (*vice-président*), Barrow, Beaubien, Connolly (*Ottawa-Ouest*), Cook, Desruisseaux, Flynn, Lafond, Laird, Lang, McIlraith, Smith (*Colchester*) et Walker (14).

Présents mais ne faisant pas partie du Comité: Les honorables sénateurs Buckwold et Roblin.

Aussi présents: MM. John F. Lewis et David Scott, conseillers du Comité.

Le Comité reprend l'étude de l'objet du bill C-57 avec l'aide de MM. Lewis et Scott.

A 16 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Frank A. Jackson

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, June 21, 1978

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2.30 p.m. to consider the subject matter of Bill C-57, to revise the Bank Act, to amend the Quebec Savings Banks Act and the Bank of Canada Act, to establish the Canadian Payments Association and to amend other Acts in consequence thereof.

Senator Salter A. Hayden (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we continue our educational study of Bill C-57. Mr. Lewis will lead the discussion today.

Mr. John F. Lewis, C.A., Adviser to the Committee: I will try, Mr. Chairman.

Mr. Chairman, honourable senators, we have prepared for your assistance in studying the Quebec Savings Banks Act amendments an index based on the amending act, which is at the back of the large package bill. It is in greater detail than the overall index, as you will see. We have also prepared a working paper on the Quebec Savings Banks Act itself. The present act is on the left side, and over on the right are all the amendments that have been taken from this bill. The only difficulty in referring to page numbers and so on is that the index refers to the package bill. I will try to relate the equivalent numbers in the act itself and the amending sections where the numbers are at the foot of the page. In other words, they are in sequence in this working paper, starting with page 445, and I imagine these are from the Revised Statutes of Canada.

The Chairman: This is where they avoid carrying on the continuity of the numbering.

Mr. Lewis: That is correct. Eventually we will produce a new one, in which we will have a complete index for easy reference. Perhaps we will have it ready next week.

I will try to take the sections in the order they were presented in the summary prepared by the Minister of Finance. The first item is "Branches". At the present time the savings bank, which is the Montreal City and District Savings Bank, is permitted to open branches in the province of Quebec. Previously it was restricted to the city of Montreal only. At the present time it is limited to opening branches in the province of Quebec. The new legislation proposes that this bank, or banks under that act, will be permitted to open branches anywhere in Canada.

Senator Connolly (*Ottawa West*): Does anybody know if that is meaningful for them?

Mr. Lewis: I think the president of the Montreal City and District Savings Bank indicated, when being interviewed by the newspapers, that they were looking forward to opening in the Hull and Ottawa region. Of course, if you are working in Hull you might as well be working in Ottawa; it is generally one economic centre. I think this is probably their first objective in not being restricted to the province of Quebec, which seems reasonable.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 21 juin 1978

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 14 h 30 pour étudier le bill C-57, Loi remaniant la Loi sur les banques, modifiant la Loi sur les banques d'épargne de Québec et la Loi sur la Banque du Canada, instituant l'Association canadienne des paiements et apportant à certaines autres lois des modifications corrélatives.

Le sénateur Salter A. Hayden (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous continuerons à nous instruire en étudiant le bill C-57. C'est M. Lewis qui ouvrira la discussion aujourd'hui.

M. John F. Lewis, C.A. (conseiller auprès du Comité): Je vais essayer, monsieur le président.

Monsieur le président honorables sénateurs, pour vous aider à étudier les modifications de la Loi sur les banques d'épargne de Québec, nous avons préparé un index établi d'après la loi modifiante, qui figure à la fin de ce bill imposant. Comme vous le constaterez, cet index est plus détaillé que l'index général. Nous avons également préparé un document de travail sur la loi elle-même, dans lequel la loi actuelle figure à gauche et toutes les modifications de ce bill apparaissent en regard. La seule difficulté qu'il y a à citer les numéros de pages et ainsi de suite, vient de ce que l'index renvoie à l'ensemble du bill. Je tacherai quand même de renvoyer aux chiffres correspondants de la loi elle-même et aux articles modificateurs lorsque les numéros sont en bas de page. Autrement dit, les numéros se suivent dans le document de travail, à partir de la page 445, et je suppose qu'ils sont extraits des Statuts révisés du Canada.

Le président: C'est justement là qu'ils évitent de maintenir une numérotation continue.

M. Lewis: C'est exact. Nous en produirons un autre qui comportera un index; il sera peut-être terminé la semaine prochaine.

Je vais tâcher d'aborder les articles selon l'ordre de leur présentation dans le sommaire du ministre des Finances. Il est tout d'abord question des succursales. A l'heure actuelle, la banque d'épargne, soit la Banque d'épargne de la cité et du district de Montréal, a le droit d'ouvrir des succursales au Québec, mais ce droit était antérieurement limité à la seule ville de Montréal. Aujourd'hui encore, elle ne peut ouvrir des succursales que dans la seule province de Québec. La nouvelle loi permettrait à cette banque ou aux banques visées par cette loi d'ouvrir des succursales n'importe où au Canada.

Le sénateur Connolly (*Ottawa-Ouest*): Quelqu'un peut-il me dire si cela est significatif pour ces banques?

M. Lewis: Je crois que le président de la Banque d'épargne de la cité et du district de Montréal a déclaré, dans une entrevue accordée aux journaux, qu'il comptait pouvoir ouvrir des succursales dans la région d'Ottawa-Hull. Bien entendu, si vous travaillez à Hull, vous pouvez tout aussi bien travailler également à Ottawa, car il s'agit en fait d'un même centre économique. C'est pour cela d'abord, me semble-t-il, que cette

[Text]

Mortgage loans are at the present time restricted to 5 per cent of the capital and rest account of the bank. They require the approval of the directors. Actually, it is the lesser of \$75,000 and 5 per cent of the paid-up capital and rest account. That is section 72(1)(b)(i) of the present Quebec Savings Banks Act. The proposal of the amending act is that the mortgages would not be limited in size in any amount. The \$75,000 limit would be taken off, and they would not require the approval of the board of directors for mortgages under \$100,000. The ratio of mortgage loans to total deposits of the bank previously, in the present bank, was restricted to 60 per cent of the deposits. This is now being increased to 65 per cent. Also, insured high ratio conventional mortgages will be permitted under the amended act. This is on page 342 of the package bill; clause 29, dealing with section 27(1).

With respect to consumer lending, at the present time the act permits unsecured loans to individuals up to an amount of \$10,000 per individual. The new amending legislation also restricts such unsecured loans to \$10,000. This amount has not been indexed. I think it has been about 10 years since the \$10,000 limit was put in, and obviously due to inflation it could well be changed.

Senator Beaubien: Is that in any bank?

Mr. Lewis: No, this is just for the only Quebec savings bank, which, at the present time, is the Montreal City and District Savings Bank.

Senator Connolly (Ottawa West): You say that the \$10,000 limit heretofore in the act has not been changed by the bill?

Mr. Lewis: That is correct.

Senator Connolly (Ottawa West): Do you know if they have asked for it to be changed?

Mr. Lewis: I believe they are submitting a brief which will request that it be increased up to \$20,000.

Senator Beaubien: They will submit a brief? They have not yet?

Mr. Lewis: It arrived just today, and I believe it will be distributed to honourable senators this afternoon.

Senator Connolly (Ottawa West): Could I ask a more general question? I look upon this bill as almost the equivalent of a private bill, because it applies to only one institution. There are many liberalizing items in the proposals for this bill. Has the institution itself requested these, or are these being proposed by the Department of Finance?

Mr. Lewis: During the study of the white paper the Montreal City and District Savings Bank appeared before this committee and submitted a brief which requested certain things. Some of those requests have been implemented in the Bank Act, but some of them have not. During this week we will make a study of that and bring such points to the fore next week.

[Traduction]

banque souhaite ne plus être limitée à la seule province de Québec, ce qui paraît raisonnable.

À l'heure actuelle, les prêts hypothécaires sont plafonnés à 5 p. 100 du capital et du fonds de réserve de la banque, et doivent par ailleurs être autorisés par les administrateurs. Il s'agit en réalité du moindre de \$75,000 ou de 5 p. 100 du capital versé et du fonds de réserve. Telle est la teneur du sous-alinéa 72(1)b)(i) de l'actuelle Loi sur les banques d'épargne de Québec. La modification propose de lever la limitation frappant les hypothèques, quel que soit leur mandat. La limite de \$75,000 serait ainsi levée et l'autorisation du Conseil d'administration ne serait plus nécessaire pour les hypothèques inférieures à \$100,000. Le rapport autorisé du portefeuille hypothécaire à l'ensemble des dépôts de la banque passera, aux termes de la Loi sur les banques actuelle, de 60 p. 100 à 65 p. 100. De même, les prêts ordinaires assurés à rapport hypothécaire élevé seront également permis en vertu de la nouvelle loi. Cela se trouve à la page 342 du bill, à l'article 29, traitant du paragraphe 72(1) de la loi.

En ce qui concerne les prêts à la consommation, la loi actuelle permet des prêts non garantis aux particuliers, jusqu'à concurrence de \$10,000 par personne. La nouvelle loi limite également ces prêts à \$10,000, mais ce montant n'a pas été indexé. Ce plafonnement est en vigueur depuis une dizaine d'années, me semble-t-il, et pourrait être changé, compte tenu de l'inflation.

Le sénateur Beaubien: Cela vaut-il pour toute banque?

M. Lewis: Non, seulement pour la banque d'épargne du Québec, qui, à l'heure actuelle, est la Banque d'épargne de la cité et du district de Montréal.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Vous affirmez que la limite de \$10,000 qui existe déjà dans la loi n'a pas été modifiée dans le bill?

M. Lewis: C'est exact.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Savez-vous si on a demandé qu'elle soit modifiée?

M. Lewis: Je crois que cette banque présente un mémoire pour demander que ce montant soit porté à \$20,000.

Le sénateur Beaubien: Elle va présenter un mémoire? C'est-à-dire qu'elle ne l'a pas encore présenté?

M. Lewis: Il n'est arrivé qu'aujourd'hui et sera distribué aux honorables sénateurs cet après-midi, je crois.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Pourrais-je poser une question d'ordre général? Je considère presque ce bill comme l'équivalent d'un bill privé, puisqu'il ne s'applique qu'à une institution. Il comprend de nombreux adoucissements et je me demande si c'est l'institution elle-même qui en a fait la demande ou s'ils ont été proposés par le ministère des Finances?

M. Lewis: Pendant l'étude du Livre blanc, la Banque d'épargne de la cité et du district de Montréal a témoigné devant ce Comité et a présenté un mémoire pour demander que l'on effectue certaines modifications. Quelques-unes d'entre elles ont été incorporées à la Loi sur les banques, mais d'autres ne l'ont pas été. Je crois que cette semaine nous étudierons cette question et que nous pourrions aborder ces points la semaine prochaine.

[Text]

There have been some other changes in the making of loans to individuals. Loans to individuals against security of movable property are now permitted, with no limit for individuals, except that the approval of the board is required where the aggregate of unsecured loans to an individual exceeds \$50,000. That is, if he already had a loan or loans those loans would be taken into account in arriving at the \$50,000.

Senator Connolly (Ottawa West): So when it comes to mortgage loans, the bank, without reference to the board of directors, could through its officers approve loans up to \$100,000, is that right?

Mr. Lewis: That is correct. There is an overall lending restriction, which does not appear in the bill itself, because it is an amending bill. You will note that in the act there is a limit of total lending to 15 per cent of the bank's deposit liabilities; that is in section 70 of the present act. There has been no change in that; there has been no amendment in that respect.

I think that generally covers the lending restrictions. Perhaps there is one more that I might mention. There is no limit for the aggregate of loans to all individuals secured by movable property. That is section 70(2)(b), on page 341 of the package bill.

The Chairman: Movable property would be chattels.

Mr. Lewis: Chattels; automobiles, perhaps.

Senator Connolly (Ottawa West): There is no limit to the amount of a loan that can be made to an individual on the security of movables, but if it exceeds the \$50,000 limit it has to have the approval of the board of directors, is that it?

Senator Walker: That is a terrible restriction.

Mr. Lewis: Yes, \$50,000 is the total to any one individual.

Senator Buckwold: Actually, Mr. Chairman, those figures are too low. It really inhibits the companies, especially with respect to a \$100,000 mortgage, which is not a large mortgage any more. Having to wait for a meeting of the board of directors in such a market, I assume, would be a restriction that could affect their competitive position.

Senator Connolly (Ottawa West): They may make representations with respect to that.

Senator Buckwold: Yes, the figure should be higher.

Senator Beaubien: Have they asked for a higher figure?

Mr. Lewis: Yes, I believe so; for \$200,000.

Senator McIlraith: We have not seen that request in a brief yet in order to discuss it.

Senator Beaubien: When we see the brief we can discuss it.

[Traduction]

Quelques autres modifications ont aussi été apportées en matière de prêts aux particuliers. Il est maintenant permis de consentir de tels prêts sur la garantie de biens meubles, sans plafonnement pour les particuliers, si ce n'est que l'autorisation du Conseil d'administration est requise lorsque le montant total des prêts non garantis consentis à un individu est supérieur à \$50,000. C'est-à-dire que s'il a déjà obtenu un ou plusieurs prêts, on tiendra compte de ces derniers pour aboutir à la somme de \$50,000.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): De sorte que pour les prêts hypothécaires la banque, sans consulter le conseil d'administration, pourrait, par l'intermédiaire de ses agents, approuver des prêts jusqu'à concurrence de \$100,000, est-ce exact?

M. Lewis: C'est exact. Il y a une restriction générale en matière de prêts qui ne figure pas dans le bill lui-même parce qu'il s'agit d'un bill modificateur. Vous noterez que dans la loi il y a une limite au montant global des prêts consentis fixée à 15 p. 100 du passif-dépôts de la banque. Cela est indiqué à l'article 70 de la loi actuelle. Il n'y a pas eu de modification ni d'amendement à ce sujet.

Je pense que cela couvre en général les restrictions en matière de prêts. Peut-être qu'il y en a une autre que je pourrais mentionner. Il n'y a pas de limites au total des prêts consentis aux particuliers et garantis par des biens meubles. Cela est indiqué à l'alinéa 70(2)b) à la page 341 du bill.

Le président: Les biens meubles sont des biens mobiliers.

M. Lewis: Des biens mobiliers, peut-être des automobiles.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Il n'y a pas de limites au montant d'un prêt qui peut être consenti à un particulier sur la garantie de biens meubles mais, s'il dépasse la limite de \$50,000, il doit être approuvé par le conseil d'administration, n'est-ce pas?

Le sénateur Walker: Il s'agit là d'une restriction terrible.

M. Lewis: Oui, la limite de \$50,000 représente le maximum pour n'importe quel particulier.

Le sénateur Buckwold: En fait, monsieur le président, ces chiffres sont trop faibles. Ils paralysent les sociétés, en particulier pour les hypothèques de \$100,000 qui ne représentent plus grand chose. Le fait de devoir attendre une réunion du conseil d'administration sur un tel marché risque, je présume, de leur faire perdre leur situation concurrentielle.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Elles pourraient faire des représentations à cet égard.

Le sénateur Buckwold: Oui, le chiffre devrait être plus élevé.

Le sénateur Beaubien: Ont-elles fait une demande en ce sens?

M. Lewis: Oui, je le crois; pour \$200,000.

Le sénateur McIlraith: Nous n'avons pas encore vu cette requête dans un mémoire pour être en mesure d'en discuter.

Le sénateur Beaubien: Oui, lorsque nous verrons le mémoire nous pourrions en discuter.

[Text]

The Chairman: We may have the brief by tomorrow, as they are appearing before us next Wednesday morning.

Senator McIlraith: We can discuss it then.

The Chairman: You will still have plenty of time to read it, although I believe you have some priority reading.

Senator McIlraith: Regrettably so, Mr. Chairman.

Mr. Lewis: The next item is with respect to a bank dealing in its own shares. Of course, the bank itself was not permitted to invest in its own shares. There is now provision for the issue of redeemable preferred shares. This is an exception to buying their own shares if they are bought for cancellation. It is to be found at pages 313 and 314 of the package bill. They are also restricted from acquiring shares in chartered banks. Previously, Montreal City and District Savings Bank was permitted to buy shares in chartered banks, but there is now this restriction in the amending Bill.

Senator Connolly (Ottawa West): Is it a prohibition?

Mr. Lewis: Yes, it is a prohibition found in section 30.2(1), at pages 313 and 314.

Senator Beaubien: Is any reason given for prohibiting them from investing? They have not had any unfavourable experience, have they? They couldn't very easily, if they bought any bank stock.

Mr. Lewis: I believe the reason given in the summary is to bring it in line with the restriction against chartered banks acquiring shares in other chartered banks on their own account.

The Chairman: And there is a limitation on the percentage.

Mr. Lewis: There is a limitation at the present time.

Senator Beaubien: The Provincial Bank has bought quite a few shares of the Montreal City and District Savings Bank.

The Chairman: But there is a limit on the percentage that they may vote, is that not right?

Senator Beaubien: They still have bought them, Mr. Chairman.

Mr. Lewis: In the Quebec Savings Banks Act there is a prohibition against owning any shares in a chartered bank by the Montreal City and District Savings Bank.

Senator Beaubien: Has that been in existence in the past?

Mr. Lewis: No, it has not. At the present time it is permitted and, presumably, they have shares of most banks in their investment portfolios.

The next item has to do with borrowing by directors, officers and employees of the bank. There are no special restrictions contained in the present legislation, but some have been included in the amending bill which are similar to those

[Traduction]

Le président: Nous pouvons avoir le mémoire d'ici demain car les témoins doivent comparaître devant nous dans la matinée de jeudi prochain.

Le sénateur McIlraith: Nous pourrions alors en discuter.

Le président: Vous aurez donc tout le temps de le lire, même si vous avez, je crois, quelques lectures prioritaires.

Le sénateur McIlraith: Il est regrettable qu'il en soit ainsi, monsieur le président.

M. Lewis: L'article suivant concerne une banque qui négocie ses propres actions. Bien entendu, la banque elle-même n'est pas autorisée à investir dans ses propres actions. Il existe maintenant une disposition sur l'émission d'actions privilégiées rachetables. C'est une exception à l'achat, par une banque, de ses propres actions, si elles sont achetées aux fins d'annulation. Cette disposition se trouve aux pages 313 et 314 du bill. Elles sont également limitées dans l'acquisition d'actions des banques à charte. Antérieurement, la Banque d'épargne de la cité et du district de Montréal pouvait acheter des actions des banques à charte mais ce n'est plus le cas.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Le bill modificateur l'interdit-il?

M. Lewis: Oui, il s'agit d'une interdiction qui est mentionnée au paragraphe 30.2(1) du bill modificateur, aux pages 313 et 314.

Le sénateur Beaubien: Y a-t-il une raison pour les empêcher d'investir? Elles n'ont pas eu d'expérience désastreuse, n'est-ce pas? Cela aurait été difficile si elles avaient acheté des actions de la banque.

M. Lewis: Je crois que la raison donnée dans le résumé est de faire concorder cette restriction avec celle qui interdit aux banques à charte d'acquies pour leur propre compte, des actions d'autres banques à charte.

Le président: Y a-t-il une limite au pourcentage.

M. Lewis: A l'heure actuelle, oui.

Le sénateur Beaubien: Les banques provinciales ont acheté beaucoup d'actions de la Banque d'épargne de la cité et du district de Montréal.

Le président: Mais il y a une limite au pourcentage qui leur donne un droit de vote, n'est-ce pas?

Le sénateur Beaubien: Elles les ont néanmoins achetées, monsieur le président.

M. Lewis: La Loi sur les banques d'épargne de Québec interdit à la Banque d'épargne de la cité et du district de Montréal de posséder des actions dans une banque charte.

Le sénateur Beaubien: Cette disposition existait-elle par le passé?

M. Lewis: Non, en ce moment, c'est permis et elle possède probablement des actions de la plupart des banques, dans son portefeuille d'investissement.

Le prochain article concerne les emprunts effectués par les administrateurs, les dirigeants et les employés de la banque. La loi actuelle ne contient pas de restrictions précises, mais il en a été incorporé de semblables à celles contenues dans la Loi

[Text]

contained in the Bank Act, so they are parallel. They are to be found at page 343, section 72.1(1) and (2). The bank will now be permitted the sale of lottery tickets and urban transportation tickets, which broadens their powers a little. However, that was given to the chartered banks in the Bank Act bill, in any event.

Senator Connolly (Ottawa West): Do you mean to say that if the banks wish to sell lottery tickets or cigars they must be authorized by some other act to do it?

Senator Beaubien: It does not seem to make any sense.

Senator Connolly (Ottawa West): What about the situation in which hydro, water and municipal tax bills can be paid at banks? Must that be authorized by the Bank Act?

Mr. Lewis: I do not believe so. That is providing a sort of collection service, and I believe it is a normal banking service. However, the sale of lottery tickets, and let us take Loto Canada, which is the best example—was not specifically provided in the Bank Act and now it is merely making it evident that it is legal. The banks were doing many things under the old Bank Act which were not specifically permitted, but now they have been legalized.

Senator Connolly (Ottawa West): What is the rule? Can they do anything that is not prohibited, or must they be specifically authorized? I suppose the corporate rule is that they operate first of all under the powers of their charter and, of course, under the large umbrella of the powers in any corporate legislation.

The Chairman: And under what may be the interpretation of "banking".

Senator Connolly (Ottawa West): That is correct.

Senator Walker: Have you a definition of "banking", just off the top of your head, sir?

The Chairman: It would be if you can get away with anything that is not permitted.

Mr. David Scott, Q.Q., adviser to the committee: Section 172 on page 150 provides:

A bank may engage in and carry on such business generally as appertains to the business of banking and, without limiting the generality of the foregoing,

A number of items are listed. Presumably, since it provides: "without limiting the generality of the foregoing, "if an undertaking could be made to meet the general concept of the business of banking it would be in order. That is as far as I am aware. Subject to the specific limitations and exclusions, that is the only definition of corporate power.

The Chairman: And I suppose that whatever the particular thing is, if it is done for a while, then it constitutes a custom, which would enlarge the interpretation of the words "banking service."

Senator Buckwold: Is there any prohibition against the use of banking premises for the sale of other services?

Mr. Scott: Cigarettes, cigars.

[Traduction]

sur les banques, de manière à les faire concorder. Ces dispositions se trouvent à la page 343, paragraphes 72.1(1) et (2). La banque sera maintenant autorisée à vendre des billets de loterie et des tickets de transport urbain, ce qui élargit un peu ses pouvoirs. De toute manière, cela avait été accordé aux banques à charte dans le bill concernant la Loi sur les banques.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Voulez-vous dire que si les banques veulent vendre des billets de loterie ou des cigares elles doivent y être autorisées par une loi?

Le sénateur Beaubien: Cela ne semble avoir aucun sens.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Que pensez-vous de la possibilité de payer à la banque les factures de l'Hydro, de l'eau des impôts municipaux? Cela doit-il être autorisé par la Loi sur les banques?

M. Lewis: Je ne le crois pas. Cela consiste à fournir un genre de service de recouvrement et il s'agit là d'un service bancaire normal. La vente de billets de loterie, prenons Loto Canada qui en est le meilleur exemple, n'a pas été prévue de façon spéciale dans la Loi sur les banques, cependant il est maintenant simplement évident que c'est légal. Les banques effectuaient de nombreuses opérations qui n'étaient pas véritablement permises en vertu de l'ancienne loi sur les banques, mais qui, maintenant, ont été légales.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Quelle est la règle? Peuvent-elles faire quelque chose qui n'est pas permis ou bien doivent-elles y être autorisées de façon expresse? Je suppose que la règle, pour la société, c'est d'agir tout d'abord en vertu des pouvoirs que lui confère sa charte et, bien entendu, toute loi sur les sociétés.

Le président: Cela dépend également de l'interprétation que l'on donne à l'activité bancaire.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): C'est exact.

Le sénateur Walker: A brûle pourpoint, avez-vous une définition de «l'activité bancaire», monsieur?

Le président: Ce serait de pouvoir se débarrasser de tout ce qui est interdit.

M. David Scott, C.R., conseiller du comité: L'article 172 du bill stipule:

La banque peut effectuer les opérations qui se rattachent à l'activité bancaire et notamment:

Un certain nombre de rubriques sont énumérées. Il est à supposer, étant donné qu'il est prévu «et notamment» que toute activité pouvant répondre au concept général de l'activité bancaire serait acceptable. Sous réserve des limites et exclusions particulières, il s'agit là de la seule définition du pouvoir d'une société.

Le président: Et je suppose qu'indépendamment de ce dont il s'agit, si c'est fait pendant un certain temps, cela constitue une coutume, ce qui élargit l'interprétation des termes «service bancaire».

Le sénateur Buckwold: Y a-t-il interdiction d'utiliser les installations de la banque pour la vente d'autres services?

M. Scott: Des cigarette, des cigares.

[Text]

Senator Buckwold: Yes, by someone who is just using the space in the bank; let us leave out cigarettes and cigars. For example, if the Boy Scouts wished to sell something in the lobby of a bank's premises, is there anything in that respect?

Mr. Scott: I do not believe so, sir.

Senator Buckwold: That could be done?

Mr. Scott: Yes.

Senator Walker: They also put in small aeroplanes and fancy cars, and there is nothing against that.

Senator Buckwold: Someone could open a stand to sell Loto Canada tickets in the lobby of the bank.

Senator Connolly (Ottawa West): Is there anything legal about a photographer, for example, having a perpetual exhibit in a bank lobby or window?

Mr. Scott: I believe the real criterion is whether the bank is engaged in the business. As I indicated earlier, there are under section 173 specific prohibitions, such as that contained in subsection (2), at page 154, which provides:

Except as authorized by or under this Act, a bank shall not, directly or indirectly,

(a) deal in goods, wares and merchandise or engage in any trade or business;

Senator Connolly (Ottawa West): That takes the cigars out.

Senator Walker: Or even engage in procuring a business?

Mr. Scott: The question was put whether someone else, with the leave or licence of the bank, could use the premises. I would not see anything wrong with that.

Senator Beaubien: For what purpose?

Mr. Scott: For Boy Scouts displays, such as kiosks.

Senator Buckwold: Just for display purposes.

Senator McIlraith: They are not selling something. They could be prospective customers of the bank.

Mr. Lewis: If we might go on to the next item, there are a number of new provisions concerning shares. The first deals with limitations on shareholders. The bill restricts credit unions and their centrals. They are deemed associated within the province with a limit of 25 per cent of the shares of the bank placed on their combined holdings. This appears on page 316 of the bill, section 45(1). The manner in which the amendments have been drawn up is somewhat ambiguous. There appears to be, at first glance, a difference between a co-operative corporation and a group of co-operative credit societies. It seems, as I say, at first glance—and this is open for further study—that a co-operative corporation, such as La Fédération des Caisses Populaires Desjardins, would be limited to 10 per cent, whereas a grouping of La Fédération des Caisses Populaires Desjardins and, perhaps, a credit union out west and another credit union in Ontario, together could own

[Traduction]

Le sénateur Buckwold: Oui, par quelqu'un qui ne fait qu'utiliser des bureaux de la banque. Oublions l'exemple des cigarettes et des cigares. Parlons plutôt d'un cas où des scouts voudraient vendre quelque chose dans l'entrée d'une banque. Y a-t-il des dispositions à cet égard?

M. Scott: Je ne crois pas, Monsieur.

Le sénateur Buckwold: Cela pourrait-il se faire?

M. Scott: Oui.

Le sénateur Walker: Ils y placent également des petits avions et des autos de fantaisie, et rien ne s'y oppose.

Le sénateur Buckwold: Quelqu'un pourrait ouvrir un kiosque pour vendre des billets de Loto Canada dans l'entrée d'une banque.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Est-il illégal qu'un photographe, par exemple, tienne une exposition permanente dans l'entrée ou dans la vitrine d'une banque?

M. Scott: Je crois que le véritable critère porte sur la question de savoir si la banque s'occupe de l'affaire. Comme je l'ai mentionné plus tôt, l'article 173 renferme des restrictions précises, comme celle du paragraphe (2), à la page 154, qui dit:

Sauf dans les conditions prévues par la présente loi ou ses textes d'application, une banque ne peut, directement ou indirectement:

(a) faire le commerce de produits, denrées ou marchandises, ou se livrer à quelque commerce ou industrie;

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Cela élimine les cigars.

Le sénateur Walker: Ou même exercer une activité?

M. Scott: On m'a demandé si quelqu'un d'autre pouvait, avec la permission de la banque, utiliser les installations de cette dernière. Je ne pense pas que ce soit illégal.

Le sénateur Beaubien: A quelle fin?

M. Scott: Pour des expositions de scouts, des kiosques.

Le sénateur Buckwold: A des fins d'exposition seulement.

Le sénateur McIlraith: Ils ne vendent rien. Ils pourraient être d'éventuels clients de la banque.

M. Lewis: Pour passer au point suivant, il y a un certain nombre de nouvelles dispositions concernant les actions. La première traite des limites concernant les actionnaires. Le projet de loi limite les caisses de crédit de leurs centrals. Celles-ci sont réputées être liées, à l'intérieur de la province, à une limite de 25 p. 100 des actions de la banque, laquelle limite porte sur leur portefeuille combiné. Cela figure à la page 316 du projet de loi, paragraphe 45(1). La façon dont les modifications sont rédigées est quelque peu ambiguë. Il semble y avoir, au premier coup d'œil, une différence entre une société coopérative et un groupe de sociétés coopératives de crédit. Comme je l'ai dit, au premier coup d'œil, et c'est à vérifier, il semble qu'une société coopérative comme la Fédération des caisses populaires Desjardins soit limitée à 10 p. 100, alors qu'un groupe de cette Fédération, disons une caisse de crédit de l'Ouest et une autre de l'Ontario, puisse détenir jusqu'à 25

[Text]

up to 25 per cent, but no one of the three could own more than 10 per cent. This is a first attempt at interpreting these very complicated sections. Mr. Scott, do you have anything to add on that?

Mr. Scott: This is an area where we can expect some interest shown on the part of the Montreal City and District Savings Bank. Again, you will recall that when the white paper was before you, they explained that they were concerned about control as a result of the shareholdings; by way of illustration, control of La Banque Provinciale by La Fédération des Caisses Populaires Desjardins.

It is difficult to know precisely, in the face of the bill, what the concern of the Montreal City and District Savings Bank is. When you see their submission, we would ask that you look specifically at the section dealing with the ownership of shares and privileges, because, if they are complaining that there has been no change and that a consortium of co-operative corporations can own 25 per cent of the shares, then we would agree that that is our understanding of what is intended. In other words, the 10 per cent limitation has an exception in the case of co-operative corporations whereby a consortium, in fact, could own up to 25 per cent.

So, if that is the complaint, that it should be 10 per cent across the board and there should not be this exception, that is one thing, but it is difficult to tell from our advance look at their written brief exactly whether that is their interpretation or whether they are concerned about something else.

Certainly, my impression is as John indicated; that is, that the maximum holdings on the part of any grouping of co-operative corporations, whether it is centrals, federations, locals or whatever, is 25 per cent. That is obviously the policy contained in the bill. It is an exception to the general rule. This, in the mind of the Montreal City and District Savings Bank at the time they appeared before you when you were dealing with the white paper, puts them in a particularly vulnerable position and gives rise to concern. It is an important area because it creates a special case that they feel impinges on their independence. We will, no doubt, hear from them on this next week.

Senator Macnaughton: That really applies to caisses populaires, does it not?

Mr. Scott: Yes, but it is hard to determine whether they accept that an organization such as La Fédération des Caisses Populaires Desjardins is caught by this definition of a co-operative corporation, which is to be found both in the Bank Act and the amendments to the Quebec Savings Banks Act. I think we will simply have to hear what they have to say on this. No doubt, we will have specific questions for them.

It is certainly our impression that the shares of a bank, or of the Montreal City and District Savings Bank, can be held by a grouping of co-operative corporations to the extent of 25 per

[Traduction]

p. 100 des actions. Mais une seule ne pourrait détenir plus de 10 p. 100. C'est une première tentative en vue d'interpréter ces articles très complexes. Avez-vous quelque chose à ajouter à cela?

M. Scott: C'est un domaine où nous pouvons nous attendre à une manifestation d'intérêt de la part de la Banque d'épargne de la cité et du district de Montréal. Vous vous souviendrez encore une fois qu'au moment où nous avons examiné le Livre blanc, ils ont expliqué qu'ils se préoccupaient du contrôle découlant de la propriété des actions. Du contrôle, par exemple, de la Banque Provinciale par la Fédération des caisses populaires Desjardins.

Il est difficile de savoir précisément, à la lumière du projet de loi, de quoi s'inquiète la Banque d'épargne de la cité et du district de Montréal. Lorsque vous examinerez leur mémoire, nous vous demandons de considérer précisément l'article se rapportant à la détention d'actions et de privilèges, car s'ils se plaignent de ce qu'il n'y a pas de changement et de ce qu'un consortium de sociétés coopératives peut détenir 25 p. 100 des actions, nous reconnaitrions alors que c'est ce que vise le projet de loi, d'après ce que nous comprenons. Autrement dit, la limite de 10 p. 100 comporte une exception dans le cas de sociétés coopératives pouvant, par un consortium, posséder jusqu'à 25 p. 100 des actions.

Donc, si telle est leur plainte, à savoir que la limite de 10 p. 100 devrait être générale, et s'appliquer sans exception—c'est une chose. Mais il est difficile de dire avant d'avoir examiné leur exposé écrit si c'est leur interprétation, ou s'ils se préoccupent de quelque chose d'autre.

Personnellement, je pense comme John que tout groupement de sociétés coopératives, qu'il s'agisse de centrales, de fédérations, de sociétés locales, etc., peut devenir jusqu'à 25 p. 100 des actions. C'est évidemment la politique énoncée dans le projet de loi. C'est aussi une exception à la règle générale. D'après les dires des représentants de la Banque de la cité et du district de Montréal au moment où ils ont comparu devant vous et où vous étudiez le Livre blanc, cela les met dans une position particulièrement vulnérable, et c'est ce qui donne lieu à leurs préoccupations. C'est un domaine important, car il crée un cas spécial qui, à leur avis, empiète sur leur autonomie. Nous entendons sans aucun doute parler d'eux la semaine prochaine.

Le sénateur Macnaughton: Cela s'applique en fait à une caisse populaire, n'est-ce pas?

M. Scott: Oui, mais il est difficile de déterminer s'ils acceptent qu'une organisation comme la Caisse Populaire Desjardins soit comprise dans la définition de société coopérative qui figure dans la Loi sur les banques et dans les modifications apportées à la Loi sur les banques d'épargne du Québec. Je pense que nous devons simplement entendre ce qu'ils ont à dire à ce sujet. Il ne fait pas de doute que nous aurons des questions précises à leur poser.

Chose certaine, notre impression c'est que le pourcentage des actions d'une banque ou de la Banque d'épargne de la cité et du district de Montréal que peut détenir un groupement de

[Text]

cent, whereas the limit would be 10 per cent in the case of a natural person or one of these institutions standing alone.

Senator Lafond: Is it any grouping or any one grouping? Is it the case that if there were four such groupings they could own the entire bank?

Mr. Scott: No. My impression is that the intention is to develop a definition of "co-operative corporations" that is so broad that it would catch any type of amalgamation of locals, whether a federation or whatever. So, if a local owned 10 per cent and the federation sought to acquire and cause to be transferred on the books 20 per cent, that would be prohibited, because the limit would be 25 per cent.

Now, a grey area is whether one local could own 25 per cent. It would appear—at least, I think it is quite clear—that they could not. In the prohibition it states that an association of shareholding shall not go beyond 25 per cent.

As I said, it is an important area because it is a very pointed exception to the basic policy underlying the bill. Hopefully, we will have a consensus for you after we have heard from them on what it precisely means.

Senator Connolly (Ottawa West): This may sound somewhat frivolous, but what side should the committee take? Should we take the side of the bank and say that they should prevent a 25 per cent holding by any individual or grouping of individuals to preclude control, or does the committee simply say, "Let the chips fall where they may?"

Mr. Scott: I think you will want to look at the argument advanced, which is essentially that this creates vulnerability in one particular institution, namely the Montreal City and District Savings Bank.

Senator Connolly (Ottawa West): Yes, but how are we to judge whether that vulnerability is a good thing or a bad thing?

Mr. Scott: I suppose that is a matter of philosophy, if you speak of not wishing the banks to be in the control, in a closely held sense, of one individual or a group of individuals, and that is the policy underlying the Bank Act, with the exception of Schedule B banks, which are the foreign banks. The policy with respect to traditional chartered banks is that there should not be this opportunity to control.

They may be arguing that 10 per cent gives you effective control, but as I understand the argument advanced when they appeared before you on the last occasion, the 25 per cent really does mean the handwriting on the wall as far as control is concerned. Whether that is a good thing or a bad thing I leave to the members of the committee to decide. It is certainly something I believe they are entitled to have a sympathetic hearing on, because it is different in terms of its effect on the Montreal City and District Savings Bank from what it might be on any other institution.

Senator Connolly (Ottawa West): And the reason for that is the relatively small size of the institution.

[Traduction]

sociétés coopératives va jusqu'à 25 p. 100, alors que la limite serait de 10 p. 100 dans le cas d'une personne ordinaire ou d'une seule de ces institutions.

Le sénateur Lafond: S'agit-il d'un seul groupement? S'il y en a quatre, pourraient-ils posséder toute la banque?

M. Scott: Non. A mon avis, l'intention est de donner au terme «sociétés coopératives» une définition large comprenant toute sorte de fusions de succursales, qu'il s'agisse d'une fédération ou non. Ainsi, si une succursale détient 10 p. 100 et que la fédération cherche à obtenir et à transférer 20 p. 100 sur les livres, ce serait interdit, car la limite serait de 25 p. 100.

Il s'agit maintenant de savoir si une succursale peut détenir 25 p. 100. Il semble que non, du moins je pense que c'est assez clair. En ce qui concerne l'interdiction, la loi stipule que les actions ne doivent pas dépasser 25 p. 100.

Comme je l'ai mentionné, c'est un point important, car il constitue une exception à la politique fondamentale qui a inspiré le projet de loi. Heureusement, nous aurons un consensus pour vous après qu'ils nous auront informés de sa signification précise.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Cette façon de procéder semble peut-être peu sérieuse, mais de quel côté le comité doit-il se ranger? Devons-nous nous mettre du côté de la banque et dire qu'elle doit interdire à tout particulier ou tout groupe de particuliers de détenir 25 p. 100 pour empêcher la prise de contrôle, ou le comité se contentera-t-il de dire: «Laissons faire les choses».

M. Scott: Je pense que vous voudrez étudier l'argument qui a été avancé: c'est surtout cela qui rend un établissement vulnérable, à savoir la Banque d'épargne de la cité et du district de Montréal.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Oui, mais comment allons-nous déterminer si cette vulnérabilité est une bonne ou une mauvaise chose?

M. Scott: Je suppose que c'est une question de principe, si vous ne voulez pas qu'un particulier ou qu'un groupe de particuliers contrôle de près les banques, et c'est le principe qui a inspiré la Loi sur les banques, à l'exception des banques de l'annexe B, c'est-à-dire des banques étrangères. En ce qui concerne les banques traditionnelles à charte, la politique consiste à interdire la prise de contrôle.

On peut dire que le fait de détenir 10 p. 100 permet d'exercer un contrôle efficace, mais si j'ai bien compris l'argument que les représentants ont avancé lorsqu'ils ont comparu devant vous la dernière fois, les 25 p. 100 ne vous donnent vraiment aucun droit de contrôle. Je laisse aux membres du Comité le soin de décider si c'est une bonne ou mauvaise chose. A mon avis, c'est certainement une question qu'il faut considérer d'un œil favorable, car les répercussions peuvent être différentes pour la Banque d'épargne de la cité et du district de Montréal et pour tout autre établissement.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): C'est pour cette raison que l'établissement est relativement petit.

[Text]

Mr. Scott: Yes.

Senator Connolly (Ottawa West): This legislation is designed to control, to the extent that it does control, the operations of the Montreal City and District Savings Bank. If that bank is not controlled by a third party, but by the people who are now in control, then the legislation could be considered to be effective as it applies to that institution. Is there a danger that the legislation will not be that effective in the event that control passes to some outside interests?

Mr. Scott: I think the Montreal City and District Savings Bank has always considered itself a bank. It therefore would not relish the idea of being controlled by a co-operative corporation, any more than a chartered bank would relish that idea. It must be understood that the exception for the co-operative corporation applies under the Bank Act as well as under the Quebec Savings Banks Act, but the vulnerability is different. That is my understanding of the facts.

Mr. Lewis: The Montreal City and District Savings Bank, in its submission to the committee on the White Paper on Canadian Banking Legislation, took the position that the limit should be 5 per cent in its case. Your committee, as you will recall, recommended that the limit be set at 10 per cent, based upon the general policy that anything in excess of 10 per cent could lead to a possible loss of independence in connection with some transactions within a bank. I imagine we will hear more on that subject next week.

Senator Macnaughton: As I understand the background of this case, la Banque Provinciale tried to acquire 20 per cent of this organization, which it was either going to hold or re-sell to the caisses populaires.

Mr. Scott: As I understand it, the shareholdings of the caisses populaires in la Banque Provinciale put la Banque Provinciale in the position of control, or effective control, and that became a factor in any attempt to acquire shares in the Montreal City and District Savings Bank.

Perhaps I should read from the notice. It is dated March 9, 1977, and is headed "Caisses bought C&D shares on Provinciale Bank 'Initiative.'" It sounds as if it was direct. It reads:

The Quebec Federation of Caisses Populaires Desjardins bought more than 200,000 shares of the Montreal City and District Savings Bank last month, based upon the 'initiative' of the Provincial Bank of Canada, the President of the caisses federation said yesterday.

So, it was a direct acquisition of the shares by the caisses. According to this article, that acquisition would have resulted in a holding of 11.4 per cent of the Montreal City and District Savings Bank, and the caisses controlled 26 per cent of la Banque Provinciale.

Senator Connolly (Ottawa West): Would you mind going over that again?

[Traduction]

M. Scott: Oui.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Le but de la loi est de superviser, dans une certaine mesure, les opérations de la Banque d'épargne de la Cité et du district de Montréal. Si la banque en question n'est pas contrôlée par une tierce partie, mais par des gens qui exercent actuellement le contrôle, on peut considérer que la loi est efficace en ce sens qu'elle s'applique à cet établissement. La loi risque-t-elle de ne pas être efficace si le contrôle passe entre les mains de capitaux étrangers?

M. Scott: Je pense que la Banque d'épargne de la cité et du district de Montréal s'est toujours considérée comme un établissement bancaire. Elle n'aimerais donc pas, pas plus qu'une banque à charte, l'idée d'être contrôlée par une société coopérative. Il faut comprendre que l'exception concernant la société coopérative s'appliquent aux termes de la Loi sur les banques et de la Loi sur les banques d'épargne de Québec, mais la vulnérabilité est différente. C'est de cette façon que je vois les choses.

M. Lewis: La banque d'épargne de la cité et du district de Montréal, dans la requête qu'elle a présentée au Comité sur le Livre blanc sur la législation bancaire canadienne, a estimé que la limite devrait être de cinq p. 100 dans son cas. Si vous vous en souvenez, le Comité a recommandé que la limite soit fixée à dix p. 100, car le dépassement de ces dix p. 100 conduit généralement à une certaine perte d'indépendance pour ce qui est des transactions au sein d'une banque. Je pense que nous entendrons d'autres témoignages à ce sujet la semaine prochaine.

Le sénateur Macnaughton: Si j'ai bien compris l'exposé de ce cas, la Banque provinciale a essayé d'obtenir 20 p. 100 des actions de cet organisme, qu'elle va peut-être garder ou revendre à la Caisse populaire.

M. Scott: A mon avis, les actions que détient la Caisse populaire dans la Banque provinciale fait que ce celle-ci subit un certain contrôle ou un contrôle effectif, et elle essaie donc d'acquérir des actions dans la Banque d'épargne de la cité et du district de Montréal.

Peut-être devrais-je vous lire le communiqué. Il est daté du 9 mars 1977 et porte le titre suivant: «Les Caisses achètent des actions de la C & D de Montréal sur l'initiative de la Banque provinciale». C'est comme si c'était direct. Voici le texte:

La Fédération du Québec et des Caisses Populaires Desjardins a acheté le mois dernier plus de 200,000 actions de la Banque d'épargne de la cité et du district de Montréal, sur «l'initiative» de la Banque provinciale du Canada. C'est ce qu'a déclaré hier le président de la Fédération des caisses.

Les caisses ont donc acheté directement les actions. Selon cet article, l'acquisition aurait représenté 11.4 p. 100 des avoirs de la Banque d'épargne de la cité et du district de Montréal, et les Caisses contrôlaient 26 p. 100 de la Banque provinciale.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Pourriez-vous répéter?

[Text]

Mr. Scott: Let me say at the outset that I am relying solely on what appeared in the *Montreal Gazette* of March 9, 1977. Mr. Rouleau, the then President of the caisses federation, is reported to have said:

... 'the initiative to purchase the shares came from the Provincial Bank and not the Caisses Populaires.'

The Provincial's objective, he said, was to merge the City and District with the Provincial Bank.

He said the caisses bought 11.4 per cent—equal to about 228,000 shares—of the City and District in late January and early February with the intention of selling them to the Provincial Bank. The Caisses control 26 per cent of the Provincial.

Senator Connolly (Ottawa West): And what happened?

Mr. Scott: Ultimately, the takeover attempt was aborted. I cannot recall the reason for that.

Senator Connolly (Ottawa West): As I recall, they told us that they were protected against that by the provisions of the act. The amount that ultimately the Provincial Bank held did exceed 26 per cent, and as a result they were unable to vote any of those shares because of the provisions of the act. Is that not so?

The Chairman: As I recall, la Banque Provinciale refused to transfer some of the shares.

Senator Flynn: I believe they got around the act by saying they were holding the shares not as a group but for others.

Mr. Scott: I believe they argued that they were not associated shareholders that would meet the 10 per cent limitation, and that they could attribute these acquisitions to a number of locals.

Senator Connolly (Ottawa West): Nonetheless, the representatives of the Montreal City and District Savings Bank who appeared before the committee viewed this as an antagonistic move. They objected to it strenuously.

Senator Flynn: They took the position that they were using this method to contravene the act. No one was too sure that technically they could not do so. That is why we are now trying to find a compromise, with 10 per cent as a general rule and 25 per cent in the case of groupings.

Senator Connolly (Ottawa West): Perhaps we could look at what we said in our report on that.

Senator Flynn: They will be here next week and we can explore it with them directly.

The Chairman: Yes.

Senator Buckwold: Might I have my memory refreshed as to how the caisses populaires could get 26 per cent of la Banque Provinciale and be within the law?

[Traduction]

M. Scott: Permettez-moi de dire que je me fonde uniquement sur ce qui a été écrit dans la *Gazette* de Montréal, édition du 9 mars 1977. M. Rouleau, alors président de la Fédération des caisses, aurait déclaré:

... «l'initiative d'acheter ces actions revenait à la Banque provinciale et non aux caisses populaires.»

La Banque provinciale cherchait à fusionner avec la Banque d'épargne de la cité et du district de Montréal.

M. Rouleau a mentionné que les caisses populaires avaient acheté 11.4 p. 100 des actions de la Banque d'épargne de la cité et du district de Montréal à la fin de janvier et au début de février, soit environ 228,000 actions, dans le but de les revendre à la Banque provinciale. Les caisses populaires contrôlent 26 p. 100 des actions de la Banque provinciale.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Qu'est-il advenu?

M. Scott: Au bout du compte, la tentative d'acquisition a échoué mais je ne peux me souvenir pour quelles raisons.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Sauf erreur, on nous a dit que les dispositions de la loi les protégeait contre cette éventualité. En fait, la Banque provinciale détenait plus de 26 p. 100 des actions, et par conséquent, elle était incapable d'assortir ces actions d'un droit de vote en raison des dispositions de la loi. Est-ce exact?

Le président: Si je me souviens bien, la Banque provinciale a refusé de transférer certaines de ces actions.

Le sénateur Flynn: Je crois qu'elle a contourné la loi en disant qu'elle détenait ces actions non pas pour elle-même, mais pour d'autres.

M. Scott: Je crois que ses représentants ont soutenu qu'ils n'étaient pas des actionnaires associés, qu'ils n'étaient donc pas assujettis à la limite des 10 p. 100 et qu'ils pourraient transférer ces actions à certaines succursales.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Néanmoins, la Banque d'épargne de la cité et du district de Montréal, dont les représentants ont comparu devant le Comité, a taxé cette initiative d'antagoniste et s'y est opposée vigoureusement.

Le sénateur Flynn: Ils ont allégué qu'on avait procédé ainsi afin de contourner la loi. Personne n'était vraiment convaincu de l'impossibilité d'agir de la sorte. A mon avis, c'est la raison pour laquelle nous essayons actuellement de trouver un compromis en fixant une limite de 10 p. 100 comme règle générale et de 25 p. 100 dans le cas de groupements.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Nous pourrions peut-être jeter un coup d'œil sur le contenu de notre rapport à ce sujet.

Le sénateur Flynn: Ces représentants de la Banque comparaitront la semaine prochaine et nous pourrions alors étudier cette question avec eux.

Le président: C'est juste.

Le sénateur Buckwold: Peut-on me rappeler comment les caisses populaires ont pu acquérir 26 p. 100 des actions de la Banque provinciale sans emfreindre la loi?

[Text]

Senator Flynn: They started by buying the shares of La Banque d'Économie, which was the other Quebec bank under the Quebec Savings Banks Act, and I think they were acquired before there was any limit. Then they amalgamated la Banque d'Économie with la Banque Provinciale.

Senator Connolly (Ottawa West): And that was achieved, was it?

Senator Flynn: Yes. And I think they just ended up by having the rate at 26 per cent, and they claimed that the way the shares were split between the members of the federation was permissible under the act, because it was not the federation that was holding the shares but each individual.

Senator Buckwold: Is this prevented in the new Bank Act that we have talked about?

Mr. Scott: Yes, that is caught, Senator Buckwold, by the new definition of "co-operative corporation". The definition "co-operative corporation" is obviously intended to encompass any combination of local or regional federations.

Senator Connolly (Ottawa West): But then it reaches 25 per cent and these people say that even that 25 per cent is too high.

Mr. Scott: They said the last time that even 10 per cent was too high.

Senator Connolly (Ottawa West): They seem to come here with the idea that they are under a threat of takeover constantly.

Senator Lafond: La Banque Provinciale and caisses populaires worked it in the case of la Banque d'Économie de Québec with that spirit. The Quebec people and the Montreal City and District Savings Bank resisted that and put up defences. They had worked with the smaller agglomerative of la Banque d'Économie in Quebec and they felt that was the minimum, and rightly so.

Senator Connolly (Ottawa West): Mr. Chairman, perhaps this is the only other question that I have at this time. Was that a bad thing for la Banque d'Économie de Québec?

Senator Flynn: It was a bad thing for the federation.

Mr. Lewis: Mr. Chairman, as a result of our study last year on this point, we found that, exactly as Senator Flynn has described, there was an acquisition of the Banque d'Économie by the Federation des Caisses Populaires Desjardins, but then later there was an exchange of shares, so la Banque Provinciale ended up owning the shares of the Banque d'Économie and having the caisses populaires as shareholders. In addition to that exchange of shares, which was a smaller percentage, the caisses populaires also had been buying shares on the open market. There were certain blocks that became available. The exchange of shares, plus the acquisition of this large block or larger blocks, put them up to a percentage in excess of 25. Then there was a problem as to whether or not they fell within the Bank Act. Perhaps an informal letter of opinion from the

[Traduction]

Le sénateur Flynn: Tout d'abord, elles ont acheté les actions de la Banque d'Économie, qui constituait l'autre banque québécoise assujettie à la Loi sur les banques d'épargne de Québec; au demeurant, je pense que ces actions ont été achetées avant qu'aucune limite ne soit imposée. Par la suite, elles ont fusionné la Banque d'Économie et la Banque provinciale.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Et cette tentative a réussi, n'est-ce pas?

Le sénateur Flynn: Oui, d'où le taux de 26 p. 100. Elles ont ensuite soutenu que la loi était respectée à cause du mode de répartition des actions entre les membres de la fédération, puisque les actions n'étaient pas détenues par la fédération même mais par chacun de ses membres.

Le sénateur Buckwold: La nouvelle Loi sur les banques, dont nous avons parlé, interdit-elle de procéder ainsi?

M. Scott: Oui, sénateur Buckwold, la nouvelle définition de société coopérative y pourvoit. Cette définition vise manifestement à englober toute fusion de fédérations locales ou régionales.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): La limite de 25 p. 100 a alors été atteinte et elles ont même dit que ce pourcentage était trop élevé.

M. Scott: La dernière fois, elles ont dit que même la limite de 10 p. 100 était trop élevée.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Ces représentants semblent se présenter devant le Comité avec l'idée préconçue qu'ils sont constamment menacés par une reprise de possession.

Le sénateur Lafond: La Banque provinciale et les caisses populaires sont parvenus à leurs fins en ce qui concerne la Banque d'Économie de Québec. Les représentants de la Banque d'Économie et ceux de la Banque d'épargne de la cité et du district de Montréal se sont opposés à cette façon d'agir. Ils avaient collaboré avec la Banque d'Économie, établissement moins important; ils estimaient, à juste titre d'ailleurs, que cette limite était minimale.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Monsieur le président, je poserai peut-être une dernière question pour l'instant. Cette mesure a-t-elle eu un effet néfaste pour la Banque d'Économie de Québec?

Le sénateur Flynn: Elle en a eu un pour la fédération.

M. Lewis: Monsieur le président, à la suite de l'étude que nous avons effectuée l'an dernier à cet égard, nous nous sommes rendus compte, comme l'a décrit le sénateur Flynn, que la Fédération des Caisses populaires a acquis la Banque d'Économie, mais qu'il s'agissait alors d'un échange d'actions. Par conséquent, la Banque provinciale a fini par posséder les actions de la Banque d'Économie et par avoir comme actionnaires ceux des caisses populaires. En plus de cet échange d'actions, qui équivalait à un faible pourcentage des actions globales, les caisses populaires ont également acheté des actions sur le marché libre où certaines tranches d'actions étaient disponibles. Cet échange d'actions, associé à l'acquisition de cette tranche très importante, a fait passer le pourcentage au-delà des 25 p. 100. Un problème a surgi quant à savoir

[Text]

Department of Justice was given to the effect that, strictly interpreted, the Bank Act did not cover the caisses populaires as being persons in the definition of "Associated Shareholders" in that section. However, this is now an attempt to bring them in and define co-operative corporations as we have done.

Senator Flynn: There was no limitation prior to the last provision, in the present legislation, and la Banque d'Économie became controlled by one of the two persons, and I think it was sold en bloc to la Banque Provinciale with the concurrence of the federation of the caisses populaires. So they finally got control of the Provincial bank in this way, with the caisses populaires.

Senator Buckwold: Has any relationship been defined between the credit unions, as we call them, the caisses, and the pension funds that now have become very major shareholders of some of the financial institutions, insofar as any relationship that might exist between them is a prohibited relationship?

Mr. Lewis: The information must be available somewhere. I do not think a study has been made, as such. La Banque Provinciale are quite concerned that the investment trusts of large institutions, whatever they might be, might be permitted to acquire more than 5 or 10 per cent of their bank, and so perhaps indirectly control such bank. I think they are submitting a brief to that effect. They did so previously in their white paper submission, requesting that this not be permitted under the amended act.

Mr. Chairman, there is another interesting observation concerning the same general subject. It is in regard to the qualification for directors of the Montreal City and District Savings Bank. As you know, in the Bank Act, as amended by the package Bill C-57, section 35 says:

(1) The following persons are disqualified from being directors of a bank:

...

(h) a person who is a director or officer of a corporation that is controlled by a cooperative credit society described in paragraph (g);

...

And then that paragraph says:

(g) a person who is a director or officer, or performs the functions of a director or officer, of a cooperative credit society, one or more members of which are other cooperative credit societies;

So there appears to be a restriction against the officers of a caisse populaire being directors of a bank, quite apart from any restrictions on voting.

However, this disqualification has not been carried forward into the Quebec Savings Banks Act. It is just an observation we have made. I imagine that submissions will be made by the Montreal City and District Savings Bank in that respect. I do not know why it was omitted. Perhaps it was just an innocent omission.

[Traduction]

si ces opérations étaient visées par la Loi sur les banques. Une lettre non officielle du ministère de la Justice a peut-être été émise, selon laquelle une interprétation stricte permettait d'affirmer que cette loi ne visait pas les caisses populaires. Cependant, nous tentons actuellement de les assujettir à cette loi et de définir ce qu'on entend par société coopérative.

Le sénateur Flynn: Dans la loi actuelle, il n'y a aucune limite avant la dernière disposition; la Banque d'Économie a été prise en charge par un des deux établissements et je pense qu'elle a été vendue intégralement à la Banque provinciale, avec l'approbation de la Fédération des caisses populaires. Par conséquent, elle s'est portée acquéreur de la Banque provinciale avec les caisses populaires.

Le sénateur Buckwold: A-t-on établi des liens qui seraient illégaux entre les caisses d'économie et les caisses de retraite dont les fiduciaires sont devenus les actionnaires très importants de certains établissements financiers?

M. Lewis: Il doit surement exister des renseignements à cet égard. Je ne pense pas toutefois qu'une étude ait été effectuée à ce sujet. La Banque provinciale craint fort que les fiduciaires des fonds de placement des établissements importants, peu importe leur nature, ne soient autorisés à acquérir plus de 5 ou 10 p. 100 des actions de leur banque et ne puissent ainsi exercer un contrôle indirect sur celle-ci. Je pense que la Banque provinciale présentera un mémoire sur cette question. Elle a déjà présenté un mémoire sur le Livre blanc, demandant que les modifications apportées à la loi interdisent cette possibilité.

Monsieur le président, une autre observation digne d'intérêt pourrait être faite à ce sujet. Il s'agit des qualités requises pour être administrateur de la Banque d'épargne de la cité et du district de Montréal. Vous savez sans doute que l'article 35 de la Loi sur les banques, modifié par le bill C-57, stipule:

(1) Ne peuvent être administrateurs d'une banque; . . .

...

h) les administrateurs ou dirigeants d'une société contrôlée par une société coopérative de crédit visée à l'alinéa g);

...

L'alinéa est ensuite énoncé en ces termes:

g) les administrateurs ou dirigeants, ou ceux qui exercent de telles fonctions au sein d'une société coopérative de crédit dont un ou plusieurs autres membres sont des sociétés coopératives de crédit;

Une restriction est donc émise à l'endroit des dirigeants d'une caisse populaire qui ne peuvent dès lors devenir directeurs de banque, mises à part toutes restrictions de vote.

Toutefois, cette incapacité d'exercice n'a pas été reprise par la Loi sur les banques d'épargne de Québec. Il s'agit là d'une simple observation. J'imagine que des mémoires seront présentés par la Banque d'épargne de la cité et du district de Montréal à cet égard. J'ignore pourquoi on ne l'a pas consultée. Il ne s'agissait peut-être que d'une omission involontaire.

[Text]

Senator Flynn: That is hard to believe.

The Chairman: There seems to be a limit to accidents.

Mr. Scott: Under the heading of accidents, there is also the possibility that Mr. Lewis and I have missed something somewhere, but we will clarify that.

Mr. Lewis: That is quite possible.

Senator Connolly (Ottawa West): I suppose under the new Bank Act, if these people did not like to live under a threat of a takeover of their institution or were not too happy about the provisions of the bill, they might make arrangements to incorporate under the new Bank Act, and perhaps have whatever protection that provided.

Senator Flynn: That could easily be done by an amendment to the Bank Act, abrogating the Quebec Savings Banks Act and saying "Any bank incorporated under this act will now come under" the other act, and it would be subject to all its provisions.

Senator Connolly (Ottawa West): They could ask for that.

The Chairman: That is right.

Senator Flynn: That is what I want to ask them.

Senator Lafond: They may like the antiquity of their old charter and want to hold on to it.

Mr. Lewis: One must also remember that the reserve provision for the Montreal City and District Savings Bank is quite different from the reserve requirement for chartered banks.

The rest of the items to be covered are of relatively minor importance. With respect to limitations on capital stock, the bank will now be permitted to issue no par value shares; they have the optional use of pre-emptive rights; they could have more than one class of shares, and they may also issue stock dividends. They will be required to produce their interim financial statements on a consolidated basis. There are substantially the same provisions regarding auditors as are in the amended Bank Act. Also, the provisions of the equivalent provisions in the Canada Business Corporations Act have been carried over in that respect.

These particular amendments take up quite a few pages and I do not believe we need to get into the detail today. The capital adequacy provision has also been included. That is with respect to liquidity and the adequacy of capital, which you will remember we discussed in relation to the Bank Act. There are provisions regarding the Inspector General of Banks such as are contained in the package bill, C-57.

The only other item to which I might call your attention is that there is no provision permitting the Montreal City and District Savings Bank to issue debentures, and I imagine we will hear from them next week in that regard.

Senator Connolly (Ottawa West): Have they never had that permission?

[Traduction]

Le sénateur Flynn: Difficile à croire!

Le président: L'excuse est trop facile!

M. Scott: Au chapitre des accidents, il est également possible que M. Lewis et moi-même ayons omis quelque élément, mais nous nous renseignerons.

M. Lewis: C'est tout à fait possible.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Je présume qu'en vertu de la nouvelle Loi sur les banques, si ces personnes n'aimaient pas vivre sous la menace de voir leur institution prise en charge, ou n'étaient pas satisfaites des dispositions du bill, elles pourraient se constituer en société en vertu de la nouvelle Loi sur les banques, et peut-être jouir de la protection qu'elle fournit.

Le sénateur Flynn: Ce serait facile à faire par une modification à la Loi sur les banques, laquelle abrogerait la Loi sur les banques d'épargne de Québec et stipulerait: «Toute banque constituée en société en vertu de cette loi sera désormais régie par l'autre loi», et assujettie à toutes ses dispositions.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Ce serait possible.

Le président: C'est juste.

Le sénateur Flynn: C'est ce que je veux leur demander.

Le sénateur Lafond: On préférera peut-être s'en tenir aux dispositions de la vieille charte.

M. Lewis: Il ne faut pas non plus perdre de vue que la disposition conditionnelle visant la Banques d'épargne de la cité et du district de Montréal est tout à fait différente de celle qui concerne les banques à charte.

Les autres articles à traiter sont relativement insignifiants, je crois. En ce qui a trait aux limites imposées au capital social, la banque sera dorénavant autorisée à émettre des actions sans valeur nominale; elle sera libre de se prévaloir d'un droit de préemption; elle pourra avoir plus d'une catégorie d'actions et émettre des dividendes en actions. Elle devra toutefois présenter régulièrement des états financiers provisoires. On retrouve essentiellement les mêmes dispositions au sujet du vérificateur dans la Loi sur les banques. De plus, les dispositions de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes ont été reprises à cet égard.

Ces amendements s'étendent sur un grand nombre de pages et je ne crois pas que nous devons les approfondir aujourd'hui. La disposition sur la suffisance de capital y a également été incluse. Il s'agit ici des liquidités et de la siffisance de capital dont, vous vous en souviendrez, nous avons discuté au sujet de la Loi sur les banques. On trouve ensuite les dispositions relatives à l'Inspecteur général des banques, semblables à celles que contient le projet de loi C-57.

Le dernier point sur lequel j'aimerais attirer votre attention est le suivant: aucune disposition ne permet à la Banque d'épargne de la cité et du district de Montréal d'émettre des débentures; j'imagine que vous entendrez les commentaires de ses représentants à ce sujet, la semaine prochaine.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): N'a-t-elle jamais eu cette permission?

[Text]

Mr. Lewis: They have never had that permission, senator. These are the only items I wish to bring up at at this time, Mr. Chairman. We will endeavour to answer any questions.

Senator Connolly (Ottawa West): Is there any reason why the bank should not have the right to issue debentures?

Senator Flynn: It was originally a different type of bank. It is a funny thing that the act provides for the definition of "district of Montreal" and "district of Quebec", but there is no bank in the "district of Quebec" now. Therefore, it is really an act just for the district of Montreal and the Montreal and District Savings Bank.

Senator McIlraith: It is akin to private legislation.

Senator Flynn: Yes; special legislation.

Senator Connolly (Ottawa West): It is almost a private act.

Senator Cook: The one that is now in existence.

The Chairman: Mr. Scott, you plan to deal with the subject of the Inspector General of Banks.

Mr. Scott: I believe I pretty well covered him in my allotted five minutes the last day, senator. However, just to remind your colleagues, the basic change is that the Inspector General is now the administrator of the statute, rather than merely an inspector of banks. He will report to the Minister of Finance, but his role under section 240 on page 234 is radically expanded and it remains to be seen what the ramifications of that will be. However, he obviously will be a more important figure in the overall scheme of things.

Last week we also reviewed section 244, which permits the Inspector General to disclose customer information in certain defined circumstances in which there are international commitments which require exchange of information internationally, disclosures to the appropriate minister, et cetera.

The Chairman: Did we not last day query the extent of these functions?

Mr. Scott: Yes; I was going to say when I finished that I have assembled a list of some 10 or 12 points that gave rise to concern among your colleagues, Mr. Chairman. Next week we hope to have a recapitulation of the areas which have given rise to questions, that being one of them.

Then, of course, the last section under the bank bill that is important is that there is now for the first time a global power, as it were, to make regulations. We are in the course of preparing a list of all those areas of the bill that contemplate that the regulatory power will be invoked, because those are the areas which you will wish to consider closely to ensure that the regulations are before you in order that the full impact of the changes can be understood.

[Traduction]

M. Lewis: Non, sénateur. C'étaient là les seuls points que je voulais porter à votre attention pour l'instant, monsieur le président. Nous tâcherons maintenant de répondre à vos questions.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Y a-t-il une raison pour laquelle la banque ne devrait pas avoir le droit d'émettre des débetures?

Le sénateur Flynn: Il s'agissait à l'origine d'un type différent de banque. Il est plutôt surprenant que la loi donne la définition de «district de Montréal» et de «district de Québec», alors qu'il n'y a encore aucune banque de la sorte dans le «district de Québec». La loi est plutôt conçue pour le district de Montréal et la Banque d'épargne de la cité et du district de Montréal.

Le sénateur McIlraith: Cela ressemble à une mesure législative privée.

Le sénateur Flynn: Oui; à une mesure législative spéciale.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Il s'agit presque d'une loi privée.

Le sénateur Cook: Vous voulez parler de la loi actuelle.

Le président: Monsieur Scott. Vous avez l'intention de traiter de l'Inspecteur général des banques.

M. Scott: Je crois que j'en ai suffisamment traité pendant les cinq minutes qui m'ont été allouées l'autre jour, sénateur. Toutefois, simplement pour rafraîchir la mémoire de vos collègues, le changement fondamental porte évidemment sur le fait que l'Inspecteur général est maintenant administrateur de la loi, et non simple inspecteur des banques. Il sera comptable au ministre des Finances, mais son rôle, en vertu de l'article 240, est radicalement élargi et il nous reste à voir quelles en seront les ramifications. Chose certaine, il prendra de l'importance dans le système global.

Nous avons également examiné la semaine dernière l'article 244, qui permet à l'Inspecteur général de divulguer des renseignements sur son client dans certaines circonstances bien définies, par exemple lorsque des engagements internationaux exigent l'échange de renseignements au niveau international, lorsqu'il y a nécessité de divulgation à des ministres compétents, etc.

Le président: Ne nous sommes-nous pas informés l'autre jour de l'étendue de ces fonctions?

M. Scott: Oui, et j'allais dire en terminant que j'ai compilé une liste des quelque 10 ou 12 points qui ont préoccupé vos collègues, monsieur le président. Nous espérons, la semaine prochaine, pouvoir récapituler ces questions, et notamment celle-là.

Donc, évidemment, le dernier article important du projet de loi sur les banques est celui en vertu duquel pour la première fois il existe maintenant un pouvoir global pour établir des règlements. Nous sommes en train de préparer une liste de toutes les parties du projet de loi aux termes desquelles les pouvoirs de réglementation pourraient être invoqués, parce que ce sont ces éléments que vous voudrez étudier attentivement pour vous assurer que les règlements vous seront soumis afin de comprendre toutes les conséquences des modifications.

[Text]

Consequential amendments are made to a number of statutes and, of course, to the Bank of Canada Act and at the same time in this composite bill there are other changes to the Bank of Canada Act, at page 355 and following. I will not review all of them, but one or two in the order of priority of importance. Clause 40 contemplates that women as well as men will be qualified to be appointed to the offices of the Governor and Deputy Governor of the Bank of Canada. A number of these clauses in the Bank of Canada Act are consequential on the establishment of the Canadian Payments Association. So that the eligibility of directors of a bank contemplates the establishment of the Canadian Payments Association under clause 41 of the bill.

Senator Connolly (Ottawa West): May I interrupt you for a moment. Going back to your other point with respect to women now being qualified to be officers of the Bank of Canada, what was the wording in the previous legislation which prevented women from being in that position?

Mr. Scott: It is in section 6(2) of the Bank of Canada Act.

Senator Smith (Colchester): It states:

The Governor and Deputy Governor shall be men of proven financial experience . . .

Mr. Scott: Well, there it is.

Senator Walker: It should still be that. Why are they changing it?

Mr. Scott: The proposed change would have it read:

The Governor or Deputy Governor shall be persons of proven financial experience . . .

So there is no change in the universal requirement of proven financial experience and willingness to devote the whole of their time to the task. But, in accordance with contemporary views, the eligibility should not be confined to men only.

So the only criteria is proven financial ability. I would not want to argue that proposition too strenuously.

Senator Connolly (Ottawa West): I wondered why it was.

Mr. Scott: I suppose that is the rut the legislator got into over the passage of time. We are slowly correcting this.

Senator McIlraith: Starting in 1927 with the decision of the judicial committee debating the meaning of the word "persons."

Senator Walker: That was the interpretation of the word "persons."

Mr. Scott: In clause 44(3), there is a broadening of the power to make loans or advances to chartered banks, to banks under the Question Savings Bank Act and other members of the Canadian Payments Association who maintain deposits with the Bank of Canada.

[Traduction]

Des modifications consécutives seront apportées à un certain nombre de lois et évidemment, à la Loi sur la banque du Canada, et par la même occasion ce projet de loi mixte comporte d'autres changements à la Loi sur la banque du Canada, à la page 355 et les suivantes. Je ne lirai pas toutes les modifications, mais seulement une ou deux par ordre d'importance. L'article 40 prévoit que les femmes autant que les hommes seront admissibles aux postes de gouverneur et sous-gouverneur de la Banque du Canada. Un certain nombre de ces modifications à la Loi sur la Banque du Canada résultent de la création de l'Association canadienne des paiements. Donc, l'admissibilité des administrateurs d'une banque tient compte de l'éventuelle création de l'Association canadienne des paiements aux termes de l'article 41 du projet de loi.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Puis-je vous interrompre un moment. Si nous nous reportons à l'autre point, à savoir que les femmes sont maintenant admissibles à des postes d'administrateurs de la Banque du Canada, quel était l'énoncé de la loi précédente qui empêchait les femmes d'occuper ces postes?

M. Scott: Il s'agit du paragraphe (2) de l'article 6 de la Loi sur la banque du Canada.

Le sénateur Smith (Colchester): Il est stipulé:

«Le gouverneur et le sous-gouverneur doivent être des hommes d'expérience financière reconnue . . .»

M. Scott: Eh bien, voilà.

Le sénateur Walker: Cela devrait être encore la même chose. Pourquoi a-t-on modifié cet article?

M. Scott: La modification se lirait comme suit:

Le gouverneur ou le sous-gouverneur doivent être des personnes d'expérience financière reconnue . . .

Donc il n'y a aucun changement en ce qui regarde l'exigence universelle d'expérience financière reconnue et la volonté de consacrer tout son temps aux devoirs de sa charge. Mais, compte tenu de la situation contemporaine, l'admissibilité ne devrait pas être restreinte aux hommes seulement.

Donc, l'expérience financière reconnue est le seul critère. Je ne voudrais pas consacrer trop d'efforts à débattre cette proposition.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Je me demande pourquoi on l'avait rédigé ainsi.

M. Scott: Je suppose que c'était la routine pour les législateurs à ce moment-là. Nous y apportons lentement des corrections.

Le sénateur McIlraith: En commençant en 1927 avec la décision du comité judiciaire qui avait débattu la signification du mot «personnes».

Le sénateur Walker: Il s'agissait de l'interprétation du mot «personnes».

M. Scott: Au paragraphe 3 de l'article 44, il y a un élargissement du pouvoir de consentir des prêts ou avances à des banques à charte ou à des banques visées par la Loi sur les banques d'épargne de Québec et aux autres membres de

[Text]

Then at clause 44(4) there is a provision that enables the Bank of Canada to accept deposits from a variety of institutions, including the Government of Canada, a corporation or agency of the Government of Canada, any chartered bank or any bank to which the Quebec Savings Bank Act applies, or any other member of the Canadian Payments Association. So, there is the power to make loans and accept deposits from these institutions, but these shall not bear interest.

The remaining amendments to the Bank of Canada Act are ones that are intended to merge with the provisions of the bank bill.

Senator Walker: Before you deal with that, do you intend dealing with the restriction on a director of a bank from holding other directorships?

Mr. Scott: We touched on that the other day. We specifically dealt with the issue of officers of banks and their entitlement to sit as directors of banks, and whether directors of banks were entitled to be directors of other corporations.

As I understand the bill, the area of controversy is limited to bank officers who are not permitted, as I understand it, to be directors of other corporations.

Senator Walker: It is limited to officers?

Mr. Scott: Yes. Citizens are entitled to be directors of both banks and other corporations. The debate that took place in this committee related to the definition of "officer." Senator Molson raised the question of whether the chairman of the board of the bank is, *ipso facto*, an officer, although he may not be an employee and, thus, someone who is prohibited from holding directorships in ordinary corporations.

Senator Walker: I must have missed that. What did you conclude?

Mr. Scott: That is on my list of queries. I think the general feeling was that the chairman of the board is probably not an officer of the bank, because his duties relate to the management of the affairs of the board only. There seemed to be some question as to whether a person was an officer or not depended on the definition of his duties rather than the mere title. But certainly the president, the vice-president, and people like that, are officers and thus would be caught by that prohibition.

The last subject is consequential amendments to other legislation. They are very much of the housekeeping variety. I do not believe there is anything controversial. There are amendments to the Income Tax Act. I do not have the precise sections, but their purpose is to include deposit plans of all of the Canadian

[Traduction]

l'Association canadienne des paiements qui ont des dépôts à la Banque du Canada.

Ensuite, il y a au paragraphe 4 de l'article 44 une disposition permettant à la Banque du Canada d'accepter des dépôts de divers établissements, y compris le gouvernement du Canada, une corporation ou un organisme du gouvernement du Canada, toute banque à charte, toute banque visée par la Loi sur les banques d'épargne de Québec, ou tout autre membre de l'Association canadienne des paiements. Par conséquent, elle a le pouvoir de consentir des prêts et d'accepter des dépôts de tous ces établissements, mais ils ne doivent pas porter intérêt.

Les autres modifications à la loi sur la banque du Canada sont censées être incorporées aux dispositions du projet de loi sur les banques.

Le sénateur Walker: Avant de passer à cette question, avez-vous l'intention de traiter des restrictions qui s'appliquent aux administrateurs de banque concernant le fait de détenir d'autres postes d'administrateurs?

M. Scott: Nous avons abordé cette question l'autre jour. Nous avons discuté précisément de la question des dirigeants de banque et de leur droit de siéger comme tel; nous avons cherché à savoir si les administrateurs de banque étaient autorisés à détenir des postes d'administrateurs au sein d'autres sociétés.

Si je comprends bien le projet de loi, le sujet de controverse se limite au fait que les dirigeants de banque ne sont pas autorisés à accepter des postes d'administrateurs au sein d'autres sociétés.

Le sénateur Walker: Cette restriction s'applique-t-elle seulement aux administrateurs?

M. Scott: Oui. Les citoyens ont droit d'être en même temps administrateurs de banques et d'autres sociétés. Le débat qui a eu lieu lors d'une séance du Comité se rapportait à la définition du mot «dirigeant». Le sénateur Molson a soulevé la question à savoir si le président du conseil d'une banque est par le fait même dirigeant, même s'il n'est pas un employé et par le fait même se voit interdire l'accès à un poste d'administrateur d'une société ordinaire.

Le sénateur Walker: J'ai dû manquer ce débat. Quelle en a été la conclusion?

M. Scott: C'est toujours sur la liste des questions non résolues. Je crois que de l'avis général, le président du conseil n'est probablement pas un dirigeant de banque, parce que ses charges se rapportent uniquement à la gestion des affaires du conseil. Il a semblé y avoir certaines questions à savoir si une personne était considérée comme dirigeant ou non selon la définition de ses charges plutôt que par le simple titre. Mais il est certain que le président, le vice-président et les autres qui détiennent des postes importants sont des dirigeants et par conséquent seraient visés par cette interdiction.

Le dernier sujet concerne les modifications consécutives apportées à d'autres lois. Il s'agit surtout de détails administratifs. Je ne crois pas qu'il y ait matière à controverse. Il y a des modifications à la Loi de l'impôt sur le revenu. Je ne sais pas quels sont les articles précis, mais le but était d'inclure les

[Text]

Payments Association members rather than merely restricting it to Registered Retirement Savings Plans and Registered Home Ownership Savings Plans.

By the way, all of these amendments appear at the back of the composite bill. It is proposed to amend the Bills of Exchange Act to alter the definition of a bill of exchange. The present law states that only bills of exchange drawn on banks and payable on demand qualify as cheques. In accordance with the Canadian Payments Association creation, the change is that bills of exchange drawn on members of the Canadian Payments Association and payable on demand will be included in the definition of a cheque.

Senator Connolly (Ottawa West): Is there any objection to that definition of a cheque?

Mr. Scott: No objection comes to mind.

Senator Connolly (Ottawa West): It would include trust companies and any other institutions which take chequable deposits.

Mr. Scott: Yes. There is an amendment to the Canadian Bankers' Association legislation, deleting the section which permits the Canadian Bankers' Association to establish and maintain clearing houses. This is obviously intended to move the establishment and maintenance of clearing houses from the Canadian Bankers' Association over to the Canadian Payments Association.

Senator Connolly (Ottawa West): Do you know whether or not it is in contemplation that the administration or structure of the Canadian Bankers' Association would simply be moved holus-bolus into the Canadian Payments Association?

Mr. Scott: I do not believe that is what is likely to happen. It may be wrong. The Canadian Bankers' Association has other functions, objects and duties that go beyond the mere running of a clearing house; and since there may be members of the Canadian Payments Association who, directly or indirectly, are interested only in a clearing function and may not be interested in the banking function, there may well be a role for the two institutions which may well not overlap.

Senator Connolly (Ottawa West): If I may take a moment or two on this point, Mr. Chairman, I take it the Canadian Payments Association is going to be a creature of this statute, and its powers and duties will be regulated by the proposed bill.

Mr. Scott: Well, my understanding is that there is going to be a separate statute called the Canadian Payments Association Act. It happens to be in this package in a rather confusing way, but the only reason it is confusing is that the numbers are inconsistent—that is to say, the clause numbers are inconsistent with how they would appear in a separate statute. They start with clauses 49, 50, et cetera. My appreciation of the situation—and I am relying solely on the citation of that portion of the bill that deals with the Canadian Payments Association because it is going to be cited as the Canadian

[Traduction]

régimes de dépôt de tous les membres de l'Association canadienne des paiements plutôt que de se limiter au Régime enregistré d'épargne-retraite et au Régime enregistré d'épargne-logement.

De toute façon, toutes ces modifications sont indiquées à l'endos du bill mixte. Il y a une proposition d'amendements à la Loi sur les lettres de change pour en modifier la définition. La loi actuelle stipule que seulement les lettres de change tirées sur les banques et payables sur demande peuvent être considérées comme des chèques. Compte tenu de l'institution de l'Association canadienne des paiements, la modification consiste à inclure dans la définition de chèque les lettres de change tirées sur les membres de l'Association canadienne des paiements et payables sur demande.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Y a-t-il une objection à cette définition?

M. Scott: Aucune ne me vient à l'esprit.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Cela inclurait les sociétés de fiducie et toute autre institution qui accepte des dépôts sur lesquels on peut tirer des chèques.

M. Scott: Oui. Une modification a été apportée à la loi sur l'Association canadienne v. des banquiers, supprimant l'article qui l'autorise à créer et à maintenir des chambres de compensation. Cette modification a pour but de transférer les pouvoirs dans ce domaine à l'Association canadienne des paiements.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Savez-vous s'il est question que l'administration ou la structure de l'Association canadienne des banquiers soit transférée d'un seul coup à l'Association canadienne des paiements?

M. Scott: Je ne pense pas que cela soit le cas. Je suis peut-être dans l'erreur. L'Association canadienne des banquiers a d'autres fonctions, objets et devoirs qui dépassent la simple administration d'une chambre de compensation. Étant donné que certains membres de l'Association canadienne des paiements seront peut-être, directement ou indirectement, intéressés seulement par la fonction de compensation et non pas par la fonction bancaire, il pourrait y avoir un rôle pour les deux institutions, sans qu'il y ait forcément de chevauchement.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Puis-je me permettre de consacrer quelques minutes à ce sujet, monsieur le président? Si je comprends bien, l'Association canadienne des paiements sera créée en vertu de cette loi; ses pouvoirs et fonctions seront réglementés par le projet de loi.

M. Scott: Eh bien, d'après moi il va y avoir une loi séparée intitulée: «La loi sur l'Association canadienne des paiements». Il se trouve qu'elle fait partie du même ensemble, d'une manière assez peu claire, mais la seule raison en est que les numéros sont illogiques: c'est-à-dire que les numéros des articles ne correspondent pas à la manière dont ils seraient présentés dans une loi séparée. En effet, ils commencent par l'article 49, 50, etc. D'après moi—et je me réfère seulement à la citation de la partie du projet de loi qui traite de l'Association canadienne des paiements, parce qu'elle va être citée

[Text]

Payments Association Act—is that you will have a bill which will serve to amend a number of statutes, including the Bank Act, and will also serve to establish by statute an institution known as the Canadian Payments Association, but the result will be a separate statute called the Canadian Payments Association Act.

Senator Connolly (Ottawa West): I think you are quite right, and I want to ask some questions about that. But on this particular question, as far as this committee is concerned, the Canadian Payments Association is to be a creature that will emanate from this bill, maybe in a separate statute on the statute books, but at the moment it is included in this bill as a separate clause in the bill.

Mr. Scott: That is right.

Senator Connolly (Ottawa West): And this bill will put a complete fence around the Canadian Payments Association, in the sense that it will set out the powers and duties of the association as a statutory creation.

Mr. Scott: That is my understanding.

Senator Connolly (Ottawa West): Can you tell me then about the Canadian Bankers' Association? It is now an organization established by statute in the same way?

Mr. Scott: Yes, it is.

Senator Connolly (Ottawa West): And has it not powers and functions that are broader than those contemplated for the Canadian Payments Association?

Mr. Scott: Well, I do not have it before me, and I am only making an assumption, but I assume it does, and all this amendment is intended to do is to remove from that list of powers the power to establish a clearing house.

Senator Connolly (Ottawa West): In other words, this act is going to amend a statute which creates and continues in existence the Canadian Bankers' Association?

Mr. Scott: Yes, by removing from that legislation the right to establish a clearing house.

Senator Lafond: But they would remain in existence because, among other things, they are the ones who handle public relations for the chartered banks in Canada.

Senator Connolly (Ottawa West): It is an anomalous kind of thing.

Senator Cook: It is just an association; it is just like any other association.

Senator Smith (Colchester): It is a training organization.

Mr. Scott: Public relations.

Senator Smith (Colchester): I am aware of an establishment in Halifax to which people come from various parts of eastern Canada to take courses to fit them better for their duties. It is under the auspices of the Canadian Bankers' Association and

[Traduction]

comme la loi sur l'Association canadienne des paiements—vous aurez un bill qui servira à modifier un certain nombre de lois, y compris la Loi sur les banques, et qui servira par ailleurs à créer par une loi une institution connue sous le nom d'Association canadienne des paiements. Le résultat final sera une loi distincte intitulée: «Loi sur l'Association canadienne des paiements.»

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Je pense que vous avez raison et je désire vous poser certaines questions à ce sujet. Mais sur ce point particulier, pour ce qui est du Comité, l'Association canadienne des paiements sera une création qui émanera du présent projet de loi; une fois les statuts publiés, nous aurons peut-être une loi distincte, mais pour le moment elle fait partie du présent projet de loi, comme article séparé.

M. Scott: C'est exact.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Et ce bill va délimiter les pouvoirs et fonctions de l'Association canadienne des paiements, en tant qu'organisme établi par la loi.

M. Scott: Du moins c'est ce que j'ai compris.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Pouvez-vous maintenant me parler de l'Association canadienne des banquiers? C'est à l'heure actuelle une organisation établie elle aussi par la loi, de la même manière?

M. Scott: Oui.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Ne possède-t-elle pas des pouvoirs et fonctions plus étendus que ceux prévus pour l'Association canadienne des paiements?

M. Scott: Eh bien je n'ai pas le document sous les yeux, et je ne fais qu'émettre une hypothèse, mais je présume que c'est bel et bien le cas. Tout ce vers quoi tend cette modification, c'est de supprimer de la liste des pouvoirs, celui de créer une chambre de compensation.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): En d'autres termes, ce bill va modifier une loi qui crée et maintient en existence l'Association canadienne des banquiers.

M. Scott: Oui, en retirant de la loi, le droit de créer une chambre de compensation.

Le sénateur Lafond: Mais elle continuera à exister parce que, entre autres, c'est elle qui s'occupe des relations publiques pour les banques à chartes du Canada.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): C'est une anomalie.

Le sénateur Cook: Ce n'est qu'une association, elle est comme toutes les autres.

Le sénateur Smith (Colchester): C'est un organisme de formation.

M. Scott: Elle œuvre dans le domaine des relations publiques.

Le sénateur Smith (Colchester): Je sais qu'il y a un centre à Halifax où des gens, des divers coins l'Est du Canada, viennent suivre des cours pour être plus qualifié. Il se donnent sous les auspices de l'Association canadienne des banquiers; le centre

[Text]

they have a small staff there and people come sometimes from as far west as Montreal.

Mr. Scott: Among other things, its existence enables the chartered banking community to speak as one before committees such as this, as they did at white paper time. There were differences of opinion among the membership, but they did make a presentation to your committee collectively, and that is the kind of thing, presumably, by which their existence has contributed to the solidity of banking.

Senator Connolly (Ottawa West): Is the Canadian Bankers' Association a creature of a public statute or was it incorporated by a private act?

Mr. Lewis: It was incorporated under an act to incorporate the Canadian Bankers' Association, being chapter 93 of the Statutes of Canada, 1900.

Senator Connolly (Ottawa West): I would think it is a private act, then. Here you have a public statute removing from that private act whatever is required to establish the Canadian Payments Association. If that is the case, that is what would be done.

The Chairman: Exactly what you have is a bill which repeals certain provisions of, say, a private act; but this practice has developed notwithstanding our objections to it—that is, where in one bill you propose amendments to a variety of statutes. We say it makes more difficult the search for pertinent legislation. We try to keep that to a minimum, but I do not think this is a good one to pick on.

Senator Connolly (Ottawa West): No, I am not picking on it. I just want to understand what is being done. When we began our study of this, we looked at the various sections of the bill and found that some dealt with the Bank Act and some dealt with the Montreal City and District Savings Bank. There are eight or nine different sections in the bill. Let me just use one example, the establishment of the Canadian Payments Association. Here you have a section of a bill that deals with banking generally. Mr. Scott tells us that that is now going to be established and that there will be a separate statute which will appear in the Statutes of Canada, if this legislation is passed, establishing the Canadian Payments Association. But these proposals we have before us are not drawn up as a special statute: they are drawn up as proposals and as amendments to other statutes. How will that be written? Will it be rewritten again before we, as legislators, have to consider it?

Mr. Scott: As I see it, Senator Connolly—and I am only attempting to apply some rough logic, if any logic is possible here—the only difference will be in the numbering of the resulting statute. In other words, you have a bill and the bill is called “An Act to revise the Bank Act, to amend the Quebec Savings Banks Act and the Bank of Canada Act, to establish the Canadian Payments Association and to amend other Acts in consequence thereof.”

Senator Connolly (Ottawa West): Exactly.

[Traduction]

dispose d'un petit personnel sur place et il y a même des gens qui viennent de Montréal.

M. Scott: L'existence de cette association permet donc entre autres, à la collectivité des banques à charte de faire front commun devant des comités comme celui-ci, comme cela a été le cas au moment de l'étude du Livre blanc. Il y avait des divergences d'opinion parmi les membres, mais ils ont quand même présenté un mémoire collectif à votre Comité, et c'est sans doute en pareil cas que l'Association est utile; elle a contribué à la solidité du secteur bancaire.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): L'Association canadienne des banquiers a-t-elle est instituée en vertu d'un bill d'intérêt public ou a-t-elle été établie par un bill privé?

M. Lewis: Elle a été instituée aux termes de la loi pour incorporer l'Association canadienne des banquiers, que vous trouverez au chapitre 93 des Statuts du Canada (1900).

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): J'imagine qu'il s'agit alors d'un bill privé. Nous avons donc un bill d'intérêt public qui retire d'un bill privé les pouvoirs exigés pour créer l'Association canadienne des paiements. C'est bien cela qui va se produire.

Le président: Nous avons ici précisément un projet de loi qui abroge certaines dispositions d'une loi privée; toutefois, même si nous nous y objections, on a proposé dans un seul projet de loi des modifications à diverses lois. Selon nous, il est ainsi plus difficile de retrouver le texte de loi habilitant. Nous tentons le plus possible d'éviter ces situations et je ne crois pas que ce soit un bon exemple à citer.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Non, je ne cite pas cet exemple. Je veux simplement comprendre ce qui se passe. Lorsque nous avons entrepris l'étude de ce projet de loi, nous en avons examiné les divers articles et avons constaté que certains traitaient de la Loi sur les banques et d'autres, de la Banque d'Épargne de la cité et du District de Montréal—le projet de loi comporte huit ou neuf parties différentes. J'aimerais citer un seul exemple, c'est-à-dire la création de l'Association canadienne des paiements. Dans le cas présent, un article d'un projet de la loi traite des opérations bancaires en général. M. Scott nous dit que cette association sera créée et qu'on trouvera dans les Statuts du Canada, si ce projet de loi est adopté, une loi créant l'Association canadienne des paiements. Toutefois, les propositions que nous étudions ne sont pas regroupées sous forme de loi spéciale. Il s'agit en fait de propositions et de modifications à apporter à d'autres lois. De quelle façon les apportera-t-on? Les rédigera-t-on de nouveau pour que nous, législateurs, puissions les étudier?

M. Scott: Si je comprends bien, sénateur Connolly, et je m'en tiens à une logique stricte, s'il est possible de le faire dans le cas présent, la seule différence se situera au niveau de la numérotation de la loi qui en découlera. En d'autres termes, nous avons devant nous un projet de loi qu'on appelle Loi remaniant la Loi sur les banques, modifiant la Loi sur les banques d'épargne de Québec et la Loi sur la Banque du Canada, instituant l'Association canadienne des paiements et apportant à certaines autres lois des modifications corrélatives.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Exactement.

[Text]

Mr. Scott: So it is a bill that will have a variety of effects: it will amend statutes that are already in separate existence, such as the Bank Act and, for example, the Bank of Canada Act; it will create new bodies through the vehicle of what ultimately will be separate statutes in the Revised Statutes. For instance, under section 49 the Canadian Payments Association Act is called just that: "the Canadian Payments Association Act."

Senator Connolly (Ottawa West): Could I ask you for the page in the bill?

Mr. Scott: Page 361.

Senator Connolly (Ottawa West): Those sections starting at 49, on page 361, would lend themselves, I think, to being reproduced as a special statute in the *Revised Statutes*.

Mr. Scott: I expect that is what will happen.

The Chairman: I would expect that if at any time in the future you wanted to amend, for instance, the Canadian Payments Association, or change these amendments in relation to the Canadian Bankers' Association, it would be done by a bill amending that act.

Mr. Scott: Right.

The Chairman: That is the only way they can do it.

Mr. Scott: The only thing that is confusing—and I admit it is confusing from looking at it—is that the bill is divided into some five or six parts; but the Bank Act amendments that are in the bill are divided in the same way as the Bank Act will ultimately be. So you will find, on page 150, for example, under the Bank Act amendments, the heading "Part V." But that is not Part V of the bill; it is Part V of the Bank Act amendments.

Senator Connolly (Ottawa West): That is right.

Mr. Scott: Because if you look at the Canadian Payments Association changes, it is called "Part IV." That is Part IV of the bill. So you have to segregate in your mind the Bank Act portions of the bill and the rest of the bill.

The Chairman: You will have to do something more. You will notice that from Part IV you start with section number 84. If you go back to Part III, you will find that at the end of Part III the last section would be 83. You cannot print a separate bill with the first section of the bill starting with section 84. You will have to renumber. It is really succeeding in doing things the hard way.

Senator Connolly (Ottawa West): I suppose the only way to look at it, Mr. Chairman, to treat this package as a form of statute law amendments legislation. Let us take, for example Part IV, to establish the Canadian Payments Association, on page 361. There is probably some provision in the Interpretation Act, or in the act with respect to the *Revised Statutes of Canada*, or the *Statutes of Canada*, which would enable the authorities to take Part IV, call it Chapter X of the *Statutes of Canada 1978-79*, and then start numbering from clause 49 to clause 83, but call clause 49 clause 1, and clause 50 clause 2,

[Traduction]

M. Scott: Ce projet de loi aura donc une foule de répercussions. Il modifiera des lois qui existent déjà sous une forme distincte, comme par exemple la Loi sur les banques et la Loi sur la Banque du Canada; il créera de nouveaux organismes par le truchement de ce qui deviendra des lois distinctes dans les Statuts révisés. Par exemple, à l'article 49, on appelle par son nom la Loi sur l'Association canadienne des paiements.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): A quelle page du projet de loi en êtes-vous?

M. Scott: A la page 361.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Je crois que les articles 49 et suivants, à la page 361, se retrouveraient dans une loi spéciale des Statuts révisés.

M. Scott: Je prévois que c'est ce qui arrivera.

Le président: Je suppose que si à un moment donné, vous voulez modifier par exemple l'Association canadienne des paiements ou modifier ses dispositions en relation avec l'Association des banquiers canadiens, vous pourrez le faire au moyen d'un projet de loi modifiant cette loi.

M. Scott: C'est exact.

Le président: C'est la seule façon de procéder.

M. Scott: Le seul point qui puisse porter à confusion, et j'admets que ce puisse être le cas, est que ce projet de loi est divisé en quatre ou cinq parties; mais les modifications de la Loi sur les banques contenues dans le projet de loi sont divisées de la même façon que la loi elle-même le sera. On retrouve par exemple, à la page 150, au chapitre des modifications de la Loi sur les banques, le titre «Partie V». Il ne s'agit toutefois pas là de la partie V du projet de loi mais de celle des modifications de la Loi sur les banques.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): C'est exact.

M. Scott: Car les modifications à apporter à l'Association canadienne des paiements sont regroupées dans la partie IV. Il s'agit là de la partie IV du projet de loi. Il faut donc établir une distinction, entre les parties du projet de loi qui traitent de la Loi sur les banques, et le reste du projet de loi.

Le président: Il faut aller plus loin. Vous remarquerez que la partie IV du texte de loi commence par l'article 84. Si vous vous reportez à la partie III, vous constaterez que le dernier article de cette partie est l'article 83. On ne peut imprimer un projet de loi distinct dont le premier article porterait le numéro 84. Il faut le renuméroter. On s'efforce vraiment de compliquer les choses.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Monsieur le président, je suppose que la seule façon de voir ce projet de loi est de le considérer comme un texte de loi modifiant des lois des Statuts révisés. Prenons par exemple la partie IV, page 361, qui crée l'Association canadienne des paiements. On trouve probablement dans la Loi d'interprétation ou dans celle qui concerne les Statuts révisés du Canada ou les Statuts du Canada, certaines dispositions qui permettraient aux autorités d'appeler la partie IV de la Loi le chapitre 9 des Statuts du Canada 1978-1979 et de reprendre la numérotation de l'article 49 à

[Text]

et cetera, until you get to clause 83. Then you have the final act.

The Chairman: This way of doing it really makes it a package bill. It does not deal with it in the way that you deal with statute law amendments, because these different parts are parts of the Bank Act bill. It is strange and wonderful. It may well sort itself out when you get the separate bills, they get royal assent and are produced in the statutes as separate acts—but until that time, I don't know.

Senator Connolly (Ottawa West): I wonder, Mr. Chairman, whether it would be appropriate to make this suggestion. I do not know whether the committee feel they can buy a pig in a poke in connection with a thing like this, but some time we perhaps should have somebody come here and tell us why they have done things this way, and what the ultimate result is going to be.

The Chairman: The only inquiry I made was to the Inspector General of Banks, who said that he had nothing to do with it in this form and that he was not consulted. He said that it was dealt with and settled entirely by the Department of Justice. The answer, perhaps, would therefore be to invite somebody from Justice to defend his handiwork.

Mr. Scott: I will make an inquiry of Mr. Gibson, whom Senator Connolly knows, and who could probably enlighten us as to the theory of this. I will then report back at the next meeting.

Senator Cook: Can you explain why, on page 378, in Part V, it says, "related and consequential amendments and coming into force," and so on, and then, in section 95, it says:

95. The portions of Acts referred to in the schedule are repealed or amended in the manner and to the extent indicated in the schedule.

In the schedule it lists the Bankruptcy Act, the Canadian Wheat Board Act, and an Act to Amend the Canadian and British Insurance Companies Act, and so on. What is the difference? They start in part V, and amend an act to incorporate the Canadian Bankers' Association, the Bills of Exchange Act, the Canada Deposit Insurance Corporation Act, the Canadian and British Insurance Companies Act, and so on. They do all that, and then, in section 95, they refer to a portion of the acts referred to in the schedule being repealed or amended. Why do they make that difference?

Mr. Scott: Well, I thought of that this morning, and I have no idea. I will ask about that too. In other words, why aren't the consequential amendments included in Part V, just like the others? That is unclear. I will ask Mr. Gibson. One of the reasons this is doubly confusing is that this committee has seen composite bills, where there are amendments in one bill to a number of statutes, yet what is peculiar here is that we have not only one bill dealing with amendments to a number of

[Traduction]

l'article 83; l'article 49 deviendrait l'article 1, l'article 50 l'article 2, etc., jusqu'à l'article 83. On obtiendrait alors le texte final.

Le président: Cette façon de procéder fait vraiment de ce texte un projet de loi d'ensemble. On ne peut le décrire de la même façon qu'on le ferait avec les modifications de lois des Statuts révisés, car ces différentes sections sont des parties du projet de loi remaniant la Loi sur les banques. C'est à la fois étrange et merveilleux. On rétablira peut-être l'ordre pour rédiger des projets de loi distincts, obtenir la sanction royale et les reproduire dans les Statuts du Canada sous forme de lois distinctes; d'ici là, j'ignore ce qui se passera.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Monsieur le président, je me demande s'il ne conviendrait pas de faire la proposition suivante. J'ignore si les membres du Comité estiment qu'ils peuvent acheter quelqu'un dans un cornet, dans une situation de ce genre, mais il pourrait parfois être utile que quelqu'un nous explique pourquoi on a procédé de cette façon, et nous décrive les résultats obtenus.

Le président: La seule personne que j'ai consultée est l'inspecteur général des banques, qui m'a dit qu'il n'était pas responsable de cette présentation et qu'il n'avait pas été consulté. Il m'a dit que l'ensemble de la question avait été traitée et réglée par le ministère de la Justice. Par conséquent, la solution pourrait donc consister à inviter un représentant du ministère de la Justice qui pourrait se justifier.

M. Scott: J'en parlerai à M. Gibson, que le sénateur Connolly connaît, et qui pourra probablement nous éclairer. Je vous décrirai les résultats de mes démarches au cours de la prochaine séance.

Le sénateur Cook: Pourriez-vous me dire pourquoi on dit, à la page 378, à la partie V, ce qui suit: «Modifications corrélatives et entrée en vigueur», etc, et ensuite, à l'article 95:

95. Les parties des lois visées dans l'annexe sont abrogées ou modifiées de la manière et dans la mesure y indiquée.

L'annexe cite la Loi sur la faillite, la Loi sur la Commission canadienne du blé, la Loi modifiant la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques, et ainsi de suite. Quelle est la différence? Ils commencent à la Partie V, et modifient une loi pour qu'elle inclut l'Association des Banquiers canadiens, la Loi sur les lettres de change, la Loi sur la Société d'assurance-dépôts au Canada, la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques et ainsi de suite. Puis, à l'article 95, ils se reportent à une partie abrogée ou modifiée des lois visées dans l'annexe. Pourquoi établissent-ils cette différence?

M. Scott: J'y ai pensé ce matin, et je n'en ai aucune idée. Je m'informerai à ce sujet. En d'autres termes, pourquoi les modifications corrélatives incluses à la Partie V ne sont-elles pas comme les autres? Cela n'est pas clair. Je vais poser la question à M. Gibson. Voici l'une des raisons pour lesquelles je trouve la situation très embrouillante. J'ai déjà vu des cas de bills mixtes où un certain nombre de lois sont modifiées dans un bill en particulier; pourtant, ce qui est étrange ici, c'est que,

[Text]

statutes, but also creating a new statute, namely, the Canadian Payments Association Act.

The Chairman: Senator Cook, I thought you were going to draw our attention to section 84. What is proposed there is that paragraph so-and-so of the said act—namely, the Canadian Bankers' Association Act—is repealed. Why, in that case, do they then say in section 95:

95. The portions of Acts referred to in the schedule are repealed or amended in the manner and to the extent indicated in the schedule.

Senator Cook: They are treating the two acts differently.

The Chairman: Is one repeal not enough? They are making assurance doubly sure, I suppose.

Senator Connolly (Ottawa West): They may be adopting a new practice. It seems to be new to us, in any event.

The Chairman: I would hope that somebody can explain it so that we can accept it as being intelligent. I am willing to be convinced. Is there anything else?

Mr. Scott: That is all I had, senator.

The Chairman: And John?

Mr. Lewis: Well, I would just like to put this matter on the record again that we mentioned at the last meeting, in connection with "coming into force." I think it was Senator Connolly who pointed out that section 96 of Part V of Bill C-57 says:

96. Part IV or any provision thereof shall come into force on a day or days to be fixed by proclamation.

Part IV of the bill refers to the Canadian Payments Association, but the reference to the Canadian Bankers' Association amendment, taking away powers given to the Canadian Payments Association, is in another section, in Part V, I think, and there is no provision for continuance there.

Mr. Scott: I think that is because the Canadian Payments Association is a new statute, whereas the old statutes are already in force, subject to these amendments. When they say that Part IV will come into force on proclamation day, in effect, if that provision were not there, there would be a difficulty.

Mr. Lewis: I agree that this provision should be in, but once you pass the main bill you have automatically amended the Canadian Bankers' Association Act and taken away the power. You have a new association in place, and the Canadian Bankers' Association who are handling the settlement of cheques will not then have the power to do that.

Senator Barrow: The new organization is not set up.

Mr. Lewis: Well, it will be as of a date, but I think that there should be a provision in the interim.

The Chairman: You are thinking of a transitional period.

Mr. Lewis: Yes.

[Traduction]

non seulement de bill traite de modifications à apporter à un certain nombre de lois, mais aussi qu'il crée une nouvelle loi, notamment la Loi sur l'Association canadienne des paiements.

Le président: Sénateur Cook, je pensais que vous alliez attirer notre attention sur l'article 84. Dans cet article, on propose d'abroger tel et tel alinéa de ladite loi — notamment, la Loi sur l'Association canadienne des paiements. Pourquoi alors dit-on à l'article 95:

95. Les parties des lois visées dans l'annexe sont abrogées ou modifiées de la manière et dans la mesure y indiquée.

Le sénateur Cook: Les deux lois sont traitées différemment.

Le président: Une abrogation n'est-elle pas suffisante? Je suppose qu'ils veulent rendre l'assurance doublement certaine.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Ils adoptent peut-être une nouvelle pratique; du moins, c'est ce qui nous semble.

Le président: J'aimerais que quelqu'un explique cette question de façon à ce que nous puissions l'accepter intelligemment. Mon esprit reste ouvert. Y a-t-il autre chose?

M. Scott: C'est tout ce que je voulais dire, sénateur.

Le président: Et vous, John?

M. Lewis: J'aimerais simplement faire inscrire de nouveau cette question au compte rendu des délibérations, comme nous l'avons mentionné à la dernière réunion, lorsque nous parlions de la mise en vigueur. Je pense que le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest) a souligné que l'article 96 de la Partie V du bill C-57 stipulait ce qui suit:

96. La Partie IV ou l'une de ses dispositions entrent en vigueur à la date fixée par 5 proclamation.

La Partie IV se rapporte à l'Association canadienne des paiements, mais la référence à la modification concernant l'Association des Banquiers canadiens, qui retire les pouvoirs accordés à l'Association canadienne des paiements, figure ailleurs, à la Partie V, je pense, et il n'y a aucune disposition pour la continuation de cette politique.

M. Scott: Je pense que c'est parce que l'Association canadienne des paiements fait l'objet d'une nouvelle loi, tandis que les anciennes lois sont déjà en vigueur, sous réserve de ces modifications. Quand le législateur dit que la Partie IV entrera en vigueur le jour de la proclamation de la loi, en réalité, s'il n'y avait pas cette disposition, il y aurait des difficultés.

M. Lewis: Je conviens qu'il doit y avoir cette disposition, y figurer, mais dès que le projet de loi principal est adopté, la Loi sur l'Association des Banquiers canadiens se trouve automatiquement modifiée et le pouvoir, retiré. Une nouvelle association aura été créée et l'Association des Banquiers canadiens, qui s'occupe des chèques, n'aura plus alors le droit de le faire.

Le sénateur Barrow: La nouvelle organisation n'est pas encore instituée.

M. Lewis: Elle le sera à compter d'une certaine date mais je pense que, dans l'intervalle, il devrait y avoir une disposition.

Le président: Vous pensez à une période de transition.

M. Lewis: En effet.

[Text]

Senator Connolly (Ottawa West): Could you find out whether the Canadian Bankers' Association is incorporated by private or public act?

The Chairman: What are you going to deal with in the morning?

Mr. Lewis: I think Mr. Scott and I should do our homework and find the answers to the several questions which remain unanswered. I do not think we should meet with the committee tomorrow.

The Chairman: I know the committee is going to be awfully disappointed if we are not sitting in the morning.

Senator Connolly (Ottawa West): We are in your hands, Mr. Chairman.

The Chairman: Do you think you can endure that?

Senator Laird: Yes, because my committee is sitting tomorrow.

The Chairman: That is a good reason.

My understanding is that when the Senate adjourns this week it will adjourn until Monday evening and, not later than Friday of next week, there will be an adjournment for the summer recess.

In the interim, there are two additional bills that we expect to come to us: the amendments to the Export Development Act; and the amendments to the Customs Act.

In addition, I was proposing to table the reports on Bills C-56 and C-59. I expect to hear from the minister later today in connection with the substance of our report on Bill C-56 because we propose or, at least, we make four different recommendations.

In the ordinary way, the income tax bill will come to us, as it should come to committee. If the bill has not been changed in the meantime, I would expect our recommendations are likely to be incorporated as amendments to the bill when it comes to us.

I have suggested to the minister that, if the situation in the House of Commons is such that they may not be able to deal with the bill by way of making amendments, then the net consequence is that the bill, when it comes to us, will be amended and that will necessitate his appearance before the committee and the possibility of considering undertakings.

They are having complications, I think, in the House of Commons at the present time which may bring about the application of—I must not call it “closure”; I must call it “time allocation”.

I was proposing, next Tuesday afternoon, to table the report on the competition bill because we only have next week.

Senator Barrow: Is the Senate sitting next Monday evening?

The Chairman: Yes, so you may have to struggle with how you are going to get here once you leave the city.

Senator Lang: How would you envisage an undertaking might work with respect to a provision for reserves on insurance companies?

[Traduction]

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Pourriez-vous demander si la constitution de l'Association des banquiers canadiens s'effectuera par une loi privée ou par une loi publique?

Le président: De quoi allez-vous traiter ce matin?

M. Lewis: Je crois qu'il nous faudrait, M. Scott et moi-même, trouver les réponses aux questions auxquelles nous n'aurons pas répondu. Je ne pense pas que nous devrions nous réunir avec le Comité demain.

Le président: Je sais que le comité sera extrêmement déçu de ne pouvoir siéger dans la matinée.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Monsieur le président, nous sommes à votre disposition.

Le président: Pensez-vous pouvoir supporter cela?

Le sénateur Laird: Oui, parce que mon Comité siège demain.

Le président: C'est une bonne raison.

Je crois savoir que, cette semaine, le Sénat suspendra ses travaux jusqu'à lundi soir, et la semaine prochaine, au plus tard vendredi, il y aura ajournement pour le congé d'été.

Entre temps, nous attendons deux autres projets de loi: les modifications à la Loi sur l'expansion des exportations et à la Loi sur les douanes.

En outre, je propose de déposer les deux rapports sur les Bills C-56 et C-59. Le ministre devrait communiquer avec moi aujourd'hui, à propos de la teneur de notre rapport sur le Bill C-56 parce que nous proposons, ou du moins présentons, 4 différentes recommandations.

Comme d'habitude, et comme il se doit, le projet de loi concernant l'impôt sur le revenu nous parviendra en comité. S'il n'a pas été modifié entre temps, nos recommandations seront vraisemblablement incorporées comme amendements au projet de loi qui nous sera renvoyé.

J'ai dit au ministre que si la Chambre des communes ne peut pas faire d'amendements à ce projet de loi, il sera modifié lorsqu'il nous sera renvoyé, ce qui obligera le ministre à comparaître devant le comité et peut-être à prendre certains engagements.

Il y a actuellement, à la Chambre des communes, des complications qui risquent d'entraîner l'application non pas de la «clôture» mais plutôt de certains «délais».

Je propose aussi de déposer, mardi prochain, le rapport sur le projet de loi sur la concurrence parce qu'il ne nous reste plus qu'une semaine.

Le sénateur Barrow: Le Sénat siège-t-il lundi soir prochain?

Le président: Oui, il vous faudra donc vous demander peut-être comment retourner en ville.

Le sénateur Lang: Comment un engagement pourrait-il s'appliquer à l'agent d'une disposition concernant des réserves pour les compagnies d'assurances?

[Text]

The Chairman: Life insurance.

Senator Lang: In other words, by the inflection of time, there is going to be another taxation year.

The Chairman: What we were proposing there was the deletion of the sections that were added in December of last year.

Senator Lang: The undertaking would be to delete those sections *ab initio*.

The Chairman: Yes, or as of, so that we won't have to translate *ab initio*.

Senator Lang: Very few of us do.

The committee adjourned.

[Traduction]

Le président: D'assurance-vie.

Le sénateur Lang: En d'autres termes, compte tenu du facteur temps, il y aurait une autre année d'imposition.

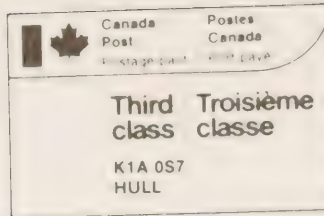
Le président: Nous proposons de supprimer les articles qui avaient été ajoutés en décembre, l'année dernière.

Le sénateur Lang: L'engagement devrait être de supprimer ces articles, *ab initio*.

Le président: Oui, ou à l'origine, pour que nous n'ayons pas à traduire *ab initio*.

Le sénateur Lang: Très peu d'entre nous le font.

Le Comité suspend ses travaux.



If undelivered, return COVER ONLY to
Printing and Publishing
Supply and Services Canada
45 Sacre-Coeur Boulevard
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7
En cas de non-délivraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Imprimerie et Édition
Approvisionnement et Services Canada
45 boulevard Sacre-Coeur
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7



Third Session
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la
trentième législature, 1977-1978

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Banking, Trade and Commerce

Banques et du commerce

Chairman:
The Honourable SALTER A. HAYDEN

Président:
L'honorable SALTER A. HAYDEN



Tuesday, June 20, 1978
Tuesday, June 27, 1978

Le mardi 20 juin 1978
Le mardi 27 juin 1978

Issue No. 45

Fascicule n° 45

Third and Final Proceedings on:

Budget Resolutions respecting income tax
(subject-matter of Bill C-56)

Troisième et dernier fascicule concernant:

Propositions budgétaires ayant trait à l'impôt sur le
revenu (l'objet du Bill C-56)

INTERIM AND FINAL REPORTS

RAPPORTS PROVISOIRE ET FINAL

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Connolly	Macnaughton
(Ottawa West)	McIlraith
Cook	McNamara
Cottreau	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Hayden	(Colchester)
Hays	Sullivan
	Walker—(19)

**Ex officio members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable sénateur Salter A. Hayden

Vice-président: L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Connolly	Macnaughton
(Ottawa-Ouest)	McIlraith
Cook	McNamara
Cottreau	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Hayden	(Colchester)
Hays	Sullivan
	Walker—(19)

**Membres d'office*

(Quorum 5)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,
May 24, 1978:

“Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Hayden, seconded by the Honourable Senator Langlois:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and consider the subject-matter of any bill based on the Budget Resolutions relating to income tax in advance of any such bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 24 mai 1978:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Hayden, appuyé par l'honorable sénateur Langlois:

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à examiner la teneur de tout bill émanant des propositions budgétaires ayant trait à l'impôt sur le revenu en anticipation dudit bill présenté au Sénat, ou toute autre question à ce sujet.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JUNE 20, 1978

(64)

[Text]

Pursuant to notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day *in camera* at 3:00 p.m. to consider the following:

Subject-matter of Bill C-56, "An Act to amend the statute law relating to income tax and to authorize payments related to provincial sales tax reductions."

Present: The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Macnaughton (*Deputy Chairman*), Barrow, Beaubien, Connolly (*Ottawa West*), Cook, Cottreau, Desruisseaux, Flynn, Lafond, Laird, Lang, McIlraith, Molson and Walker (15).

In attendance: Mr. Thomas S. Gillespie and Mr. C. Albert Poissant, Advisors to the Committee.

The Committee proceeded to the examination of the Draft Report with respect to the subject-matter of the above Bill.

At 4:45 p.m. the Committee adjourned until 9:30 a.m. on Wednesday, June 21, 1978.

TUESDAY, JUNE 27, 1978

(67)

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10:00 a.m. to resume its consideration of the subject-matter of Bill C-56.

Present: The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Macnaughton (*Deputy Chairman*), Barrow, Beaubien, Connolly (*Ottawa West*), Cook, Cottreau, Desruisseaux, Flynn, Laird, McIlraith, McNamara, Molson and Walker (14).

Present, not of the Committee: The Honourable Senators Bourget, McElman and Roblin.

In attendance: Mr. Thomas S. Gillespie, Advisor to the Committee.

Witnesses:

The Honourable Jean Chrétien, Minister of Finance.

Mr. R. A. Friesen, Special Advisor, Tax Policy-Legislation, Department of Finance.

Following discussion, it was agreed that the Chairman present the Report to the Senate after certain revisions having been made thereto.

At 11:55 a.m. the Committee adjourned until 9:30 a.m. Wednesday, June 28, 1978.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Frank A. Jackson

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 20 JUIN 1978

(64)

[Traduction]

Conformément à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à huis clos, à 15 heures, pour étudier le document suivant:

La teneur du Bill C-56, «Loi modifiant le droit fiscal et autorisant des paiements portant sur les réductions de taxes de vente provinciales.»

Présents: Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Macnaughton (*vice-président*), Barrow, Beaubien, Connolly (*Ottawa-Ouest*), Cook, Cottreau, Desruisseaux, Flynn, Lafond, Laird, Lang, McIlraith, Molson et Walker (15).

Aussi présents: MM. Thomas S. Gillespie et C. Albert Poissant, conseillers du Comité.

Le Comité entreprend l'examen du projet de rapport concernant la teneur du bill susmentionné.

A 16 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'au mercredi 21 juin 1978, à 9 h 30.

LE MARDI 27 JUIN 1978

(67)

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 10 heures pour poursuivre l'étude de la teneur du bill C-56.

Présents: Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Macnaughton (*vice-président*), Barrow, Beaubien, Connolly (*Ottawa-Ouest*), Cook, Cottreau, Desruisseaux, Flynn, Laird, McIlraith, McNamara, Molson et Walker (14).

Présents, mais ne faisant pas partie du Comité: Les honorables sénateurs Bourget, McElman et Roblin.

Aussi présent: M. Thomas S. Gillespie, conseiller du Comité.

Témoins:

L'honorable Jean Chrétien, ministre des Finances.

M. R. A. Friesen, conseiller spécial, Politique de l'impôt-législation, ministère des Finances.

Après discussion, il est convenu que le président présente le rapport au Sénat après certaines révisions.

A 11 h 55, le Comité suspend ses travaux jusqu'au mercredi 28 juin 1978, à 9 h 30.

ATTESTÉ:

INTERIM REPORT OF THE STANDING SENATE
COMMITTEE ON BANKING, TRADE AND
COMMERCE ON THE SUBJECT-MATTER OF THE
BILL C-56, INTITULED: "AN ACT TO AMEND THE
STATUTE LAW RELATING TO INCOME TAX AND
TO AUTHORIZE PAYMENTS RELATED TO
PROVINCIAL SALES TAX REDUCTIONS".

JUNE 27, 1978

On May 15, 1978, Bill C-56, intituled "An Act to amend the statute law relating to income tax and to authorize payments related to provincial sales tax reductions" received first reading in the House of Commons. This Bill is intended to implement the Notice of Ways and Means Motion that was tabled by the Minister of Finance with the Budget presented in the House of Commons on April 10, 1978.

By resolution of the Senate on May 23, 1978, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce was authorized to examine and consider the subject-matter of any Bill based on the Budget Resolutions relating to income tax in advance of any such Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

In accordance with the Order of Reference, your Committee has given careful consideration to the said Bill C-56 arising from the said Ways and Means Motion and in connection with such consideration has engaged the services of Mr. Charles Albert Poissant of Thorne Riddell & Co., Chartered Accountants, and retained as its counsel, Mr. Thomas S. Gillespie of Ogilvy, Montgomery, Renault, Clarke, Kirkpatrick, Hannon & Howard. The Committee has also heard Mr. R. A. Short, Director, Tax Policy Legislation Division, Mr. R. A. Friesen, Special Advisor and Mr. A. Mitchell, Tax Policy Officer, all of the Department of Finance (Tax Policy and Federal-Provincial Relations Branch). In addition, the Committee has heard submissions from the Life Underwriters Association of Canada, Excelsior Life and North American Life Assurance Company.

Bill C-56 contains amendments to the *Income Tax Act* and the *Income Tax Application Rules* and provides authority for the Minister of Finance to pay out of the Consolidated Revenue Fund to provinces amounts related to provincial sales tax reductions.

Your Committee would like to make the following comments with respect to the Bill:

PROVINCIAL SALES TAX

The federal government has asked the provinces to cooperate to effect a temporary reduction in their general retail sales tax rates and has offered to compensate them in part for loss of sales tax revenue. The government's offer to finance the provincial reductions would take the form of full compensation for a reduction of three percentage points for six months in the Atlantic provinces. It was proposed that for other provinces except Alberta, the federal government would compensate for the revenue foregone arising out of a two-point reduction for a period of six months, provided such provinces agree to effect a further reduction of one point. Such provinces would have the

RAPPORT INTÉRIMAIRE DU COMITÉ SÉNATORIAL
PERMANENT DES BANQUES ET DU COMMERCE
SUR LA TENEUR DU BILL C-56, INTITULÉ: «LOI
MODIFIANT LE DROIT FISCAL ET AUTORISANT
DES PAIEMENTS PORTANT SUR LES RÉDUCTIONS
DE TAXES DE VENTE PROVINCIALES».

Le 27 JUIN 1978

Le 15 mai 1978, le Bill C-56 intitulé «Loi modifiant le droit fiscal et autorisant des «paiements portant sur les réductions de taxes de vente provinciales» a reçu sa première lecture à la Chambre des communes. Il a pour objet de mettre en application l'avis de motion des voies et moyens déposé par le ministre des Finances au moment de la présentation du Budget devant la Chambre des communes le 10 avril 1978.

Par une résolution du Sénat datant du 23 mai 1978, le Comité sénatorial des banques et du commerce a été autorisé à examiner tout projet de loi fondé sur les résolutions budgétaires se rapportant à l'impôt sur le revenu préalablement au renvoi de ce projet de loi ou de toute question y afférant, au Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi, votre Comité a étudié attentivement ledit Bill C-56 à la suite de la motion des voies et moyen et dans le cadre de cette étude a fait appel aux services de M. Charles Albert Poissant du cabinet Thorne Riddell, comptables agréés, et a pris comme avocat-conseil M. Thomas S. Gillespie du cabinet Olgivy, Montgomery, Renault, Clarke, Kirkpatrick, Hannon & Howard. Le Comité a également entendu M. R. A. Short, directeur, Politique de l'impôt-législation, M. R. A. Friesen, conseiller spécial et enfin M. A. Mitchell, agent de la politique de l'impôt, tous fonctionnaires du ministère des Finances (Direction de la politique de l'impôt et des relations fédérales-provinciales). En outre, le Comité a entendu les témoignages de l'Association des Assureurs-vie du Canada, de l'Excelsior, compagnie d'assurance-vie et de la compagnie d'assurance-vie North American.

Le Bill C-56 contient des modifications à la Loi de l'impôt sur le revenu ainsi qu'aux règlements d'application de la loi en question; il octroie au ministre des Finances le pouvoir de verser aux provinces à partir du Fonds du revenu consolidé des montants reliés aux réductions de taxes de vente provinciales.

Votre Comité aimerait faire les observations suivantes au sujet du bill:

TAXES DE VENTE PROVINCIALES

Le gouvernement fédéral a demandé aux provinces de bien vouloir coopérer à l'application d'une réduction temporaire de leurs taxes de vente générales au détail. Il a offert de compenser en partie cette perte de revenu. Il s'agit d'une compensation intégrale pour une réduction de 3 p. 100, pendant six mois, dans les provinces de l'Atlantique. Pour les autres provinces sauf l'Alberta, on a proposé que le gouvernement fédéral compense les revenus prévus, par suite de la diminution de deux points fiscaux sur une période de six mois, à condition que ces provinces acceptent de faire une autre diminution d'un point. Ces provinces auraient le choix de diminuer leur taxe de

option of reducing their sales taxes by three points for six months or by two points for nine months. In either event, the federal government would compensate these provinces to the extent of a two-point reduction for six months.

The province of Quebec decided upon a full elimination of sales tax on selected items.

To implement the temporary reduction of retail sales tax rates in provinces other than Quebec (and Alberta), Clause 30 of the Bill proposes that individuals residing in the former provinces deduct from tax otherwise payable under Part I of the Act for the 1978 taxation year an amount equal to the lesser of \$100 and the amount of tax that would have been otherwise payable by them for the year. It is anticipated a like amount would be payable by the individuals as income tax to the provinces.

Authority is also given by Part III of the Bill to make payments out of the Consolidated Revenue Fund to provinces who do not receive the full compensation promised by the transfer of tax in the manner outlined in Clause 30.

With respect to the province of Quebec, it is proposed that the federal government transfer directly to the province \$40,000,000 being the federal government's share of the anticipated cost of the reduction of tax on the items selected by the province of Quebec. In addition, the Bill proposes (Clause 30) the immediate reimbursement to each Quebec taxpayer of an amount equal to the lesser of \$85 and the tax otherwise payable by him for the 1977 taxation year. This represents the balance of funds per Quebec taxpayer the federal government anticipates paying as a result of the proposed reduction in retail sales tax rates.

REGISTERED RETIREMENT SAVINGS PLANS

Options available at maturity

The report of your Committee dated December 9, 1976 indicated your Committee's concern with the inflexibility inherent upon maturity of Registered Retirement Savings Plans (RRSP's). Only two options were available at maturity of a plan; to take all funds out of the plan and be taxed immediately thereon or to purchase a life annuity from an insurance company. The Minister of Finance undertook at that time to determine whether the inflexible provisions could be changed in the interests of the taxpayer and your Committee encouraged such study.

As a result, changes are proposed by the Bill making more options available at the maturity of a plan. The Bill proposes (Clause 34 and 35) that a taxpayer not wishing to take all the funds out of his plan at maturity be entitled to purchase:

(1) an annuity, with or without a guaranteed term, payable to the taxpayer for his life or the joint lives of the taxpayer and his spouse, or

(2) an annuity for a fixed term equal to the number of years remaining before the taxpayer (or his spouse if she is younger and the taxpayer so elects) reaches the age of 90, or

(3) an annuity under a Registered Retirement Income Fund (RRIF) whereby a specific fraction of the total

vente de trois points fiscaux, pendant six mois, ou de deux points, pendant neuf mois. Dans l'un ou l'autre des cas, le gouvernement fédéral compenserait ces provinces en fonction d'une diminution de deux points fiscaux pendant six mois.

Le province de Québec a choisi de supprimer tout à fait la taxe de vente sur certains articles.

Pour appliquer une diminution temporaire du taux de taxe de vente au détail dans les provinces autres que le Québec (et l'Alberta), l'article 30 du projet de loi propose qu'un particulier qui réside dans les premières provinces déduise de l'impôt, qu'il est par ailleurs tenu de payer en vertu de la Partie I pour l'année d'imposition 1978, une somme égale au moins élevé de \$100 ou du montant d'impôt qu'il serait tenu de payer, en vertu de la même Partie pour l'année. On présume que les particuliers devraient verser une somme analogue en impôt provincial.

La Partie III du projet de loi permet également de verser aux provinces des paiements tirés du Fonds du revenu consolidé, si elles ne reçoivent pas les pleins montants promis par le transfert d'impôt selon les modalités prévues à l'article 30.

Quant à la province de Québec, on propose que le gouvernement fédéral transfère directement à la province \$40 millions représentant la part du gouvernement fédéral du coût anticipé de diminution de la taxe sur les articles choisis. De plus, le projet de loi propose (à l'article 30) un remboursement immédiat au contribuable québécois d'un montant égal à celui qui est le moindre entre \$85 et l'impôt qu'il serait par ailleurs tenu de payer pour l'année d'imposition 1977. Cela représente le solde de fonds par contribuable québécois que le gouvernement fédéral prévoit payer en vertu de la diminution proposée au taux de taxe de vente au détail.

RÉGIMES ENREGISTRÉS D'ÉPARGNE-RETRAITE

Choix à l'échéance

Le rapport de votre Comité du 9 décembre 1977 témoignait de votre préoccupation quant au manque de souplesse caractérisant, à leur échéance, les régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER). A l'échéance du régime, deux choix seulement étaient possibles; retirer tous les fonds du régime et être immédiatement imposé en conséquence ou souscrire une rente viagère d'une compagnie d'assurance. A cette époque, le ministre des Finances s'est chargé de voir si les dispositions trop rigides pourraient être modifiées dans l'intérêt du contribuable et votre Comité a encouragé cette étude.

Par conséquent, le projet de loi propose certains changements qui donnent plus de choix après l'échéance du régime. Aux articles 34 et 35, le projet de loi propose qu'un contribuable ne voulant pas retirer tous les fonds de son régime à l'échéance soit permis de souscrire:

(1) Une rente, avec ou sans garantie, payable au contribuable pour la vie du contribuable ou au contribuable et à son adjoint, à titre solidaire; ou

(2) une rente, d'une durée égale au nombre d'années, avant que le contribuable (ou son conjoint s'il est plus jeune, et si le contribuable en a décidé ainsi) atteigne l'âge de 90 ans, ou

(3) une rente, en vertu d'un fonds enregistré de revenu de retraite (FERR) selon laquelle une fraction précise de

assets of the Fund composed of capital plus accumulated earnings would be withdrawn each year by the holder to provide annual income to age 90. The fraction would be related to the age of the taxpayer in the year and would be equal to one divided by the number of years remaining to age 90. For example, a taxpayer would be entitled to receive 1/15 of the fund at age 75, 1/14 of the fund at age 76, and so on.

Financial and other institutions that are now eligible to issue RRSP's will be permitted to offer these options. Presently, these are mainly life insurance and trust companies.

Each taxpayer will be limited to one RRIF. RRIF owners will be entitled to manage the investments of the RRIF through directions to the institution holding the funds, similar to the existing provisions for self-administered RRSP's.

Minimum maturity age

The Bill also proposes (subclause 34(9)) that RRSP's may mature only after an annuitant attains 60 years of age and before the end of the year in which he attains 71 years of age. The current requirement is that the maturity date for an RRSP must be on or before attainment of age 71 with no minimum age limitation.

It appears to your Committee the imposition of a minimum age will create unnecessary and severe problems for persons who require annuity payments prior to age 60. For example, an individual encountering permanent impairment of health may be forced to a limited work schedule and reduced income. It might be beneficial for him to convert his RRSP into an annuity to supplement otherwise inadequate income.

Another example would be a holder of an RRSP dying at an early age and survived by a spouse 40 years of age and dependent children. As observed in the brief of the Life Underwriters Association of Canada presented to your Committee on June 7, 1978:

"The surviving spouse faces a period of severe emotional trial and financial readjustment. The present RRSP law is flexible and well suited to emergencies of this kind because the surviving spouse can roll over the deceased's RRSP into his or her own RRSP. This provides continuing tax shelter and the opportunity to plan the future. It may be that the maturity of the RRSP as an annuity should be deferred five or ten years because of other assets currently available. The proposed amendment would prohibit this type of arrangement. The income averaging annuity option is of limited use in such circumstances because it must be exercised within a few months which may not be practical in such circumstances.

Suppose the surviving spouse in the previous example decides to take employment and defer the maturity of the RRSP rolled over from the deceased spouse. Ten years later at age 50 the spouse becomes disabled and needs to convert the RRSP into regular income at that age. Under

tous les avoirs du fonds composé d'un capital et d'épargnes accumulées serait retirée chaque année par le souscripteur pour s'assurer un revenu annuel jusqu'à l'âge de 90 ans. Cette portion tiendrait compte de l'âge du contribuable durant l'année et serait égale à 1, divisé par le nombre d'années qu'il resterait encore avant qu'il ait atteint l'âge de 90 ans. Par exemple, un contribuable aurait droit de recevoir 1/15 du fonds à 75 ans, 1/14 du fonds à 76 et ainsi de suite.

Les institutions financières et autres établissements actuellement habilités à émettre des REER, soit principalement les compagnies d'assurance-vie et les sociétés de fiducie, seront autorisés à offrir ces options.

Tout contribuable sera limité à un seul FERR. Les titulaires d'un FERR seront habilités à gérer les investissements de leur fonds par des directives données à l'établissement le détenant, comme le prévoient les dispositions actuelles sur les REER auto-administrés.

Échéance du régime—âge minimal des rentiers

Le projet de loi propose aussi (paragraphe 34(9)) que l'échéance d'un REER ne survienne qu'entre le moment où le rentier atteint l'âge de 60 ans et la fin de l'année au cours de laquelle il atteint l'âge de 71 ans, par contraste avec les dispositions actuelles de la loi, qui ne prévoient pas d'âge minimal, et stipulent que l'échéance d'un REER survient au plus tard lorsque le rentier atteint l'âge de 71 ans.

Votre Comité estime que l'imposition d'un âge minimal entraînera des problèmes graves et inutiles pour les personnes qui ont besoin d'une rente avant l'âge de 60 ans. Ce serait le cas, par exemple, d'une personne qui, à la suite d'une invalidité partielle, serait contrainte de travailler selon un horaire limité et de se contenter d'un revenu réduit. Il pourrait être avantageux pour elle de pouvoir convertir son REER en une rente qui lui permettrait de subvenir à ses besoins.

Citons également le cas du détenteur d'un REER qui meurt prématurément et à qui survivent un conjoint de 40 ans et des enfants à charge. Comme le mentionne le mémoire de l'Association des assureurs-vie du Canada, présenté à votre Comité le 7 juin 1978, :

«Le conjoint survivant connaît une période difficile de tension émotionnelle et de réajustement financier. Les dispositions actuelles sur les REER sont souples et bien adaptées aux urgences de ce genre, permettant au conjoint survivant de transférer dans son propre régime le REER du défunt. Elles lui fournissent un abri fiscal constant et lui permettent de planifier. Il est possible que l'échéance du REER en tant que rente doive être reportée de 5 ou 10 ans en raison d'autres éléments d'actif disponibles. La modification proposée interdirait toutefois ce type d'arrangement. L'option de la rente à versements invariables est d'une utilisation limitée dans ces circonstances, car il faut s'en prévaloir en quelques mois, ce qui peut ne pas être pratique.

Supposons que le conjoint survivant de l'exemple précédent décide de travailler et de travailler et de retarder l'échéance du REER transféré dans son propre régime. Dix ans plus tard, à l'âge de 50 ans, il devient invalide et doit alors convertir son REER en revenu ordinaire. Aux

the law as now proposed the only option would be to cash out the RRSP and suffer the tax burden in one year."

There is another option available. An individual may obtain a partial withdrawal of funds from an RRSP by contracting a second plan, requesting a direct transfer to the second RRSP of the funds he wishes to have remained in an RRSP and receive as a taxable amount the balance remaining in the first plan. This alternative is cumbersome and costly and if not performed in the proper manner, the individual may be taxed on the full amount of his first plan.

Your Committee feels there is no apparent need for a minimum age requirement and because of the hardships such requirement may cause, it recommends there be no minimum age requirement for maturity of RRSP's.

Taxation of RRSP and RRIF benefits at death

The Bill also proposes (subclause 34(15)) that except where the spouse is the beneficiary, benefits pursuant to an RRSP shall be required to be commutable at death and the annuitant shall be deemed to have received the value thereof immediately before death. As a result, the deceased will be taxed in the year of death on the fair market value of his RRSP. Similar provisions apply to RRIF's (subsection 146.3(6) of the Act as proposed by Clause 35 of the Bill).

Under the present Act (paragraph 61(2)(d)), an amount received by any beneficiary as a refund of premiums under an RRSP on or after the death of an annuitant under such plan is considered as a special income receipt that qualifies for the purchase of an income averaging annuity contract. The advantage of deferring tax through the acquisition of an income averaging annuity contract is available to beneficiaries receiving single payments out of deferral plans, that is to say payments out of or under a superannuation or pension fund or plan and is also available to any beneficiary of a single payment from a deferred profit sharing plan on the death of an employee or former employee covered by such a plan (subparagraphs 61(2)(a)(i) and 61(2)(a)(ii)).

Furthermore, the proposal may create hardship for the deceased's estate. The beneficiaries receive the proceeds whereas the estate is obliged to pay the tax—and usually at a higher rate than that which would be applicable to the beneficiaries.

It is recommended that in the event the deceased dies without a spouse and the children of the deceased are the beneficiaries of his RRSP, there be no commutation of the RRSP benefits at his death and he not be taxed in the year of death; rather, the children be taxed on the benefits received with the option of deferring tax through the purchase of an income averaging annuity contract.

LIFE INSURANCE

Interest on policy loans

Bill C-11 (which received royal assent on December 15, 1977) amended the *Income Tax Act* to provide that a policy loan would be considered a disposition of an interest in a life

termes de la nouvelle loi proposée, la seule possibilité serait de retirer le REERet d'en supporter le poids fiscal sur une seule année».

Un autre choix est possible. Un particulier peut retirer une partie des fonds de son REER et demander qu'on transfère directement dans un second REER les fonds qu'il désire y conserver. Il recevra alors, à titre imposable, le solde des fonds du premier régime. Cette méthode est gênante et coûteuse et si un retrait partiel n'est pas effectué de façon adéquate, la personne pourra être imposée sur le plein montant de son régime.

Votre Comité estime que rien ne semble justifier l'imposition d'un âge minimal et en raison des contraintes que pareille exigence peut entraîner, il recommande que le REER puisse arriver à échéance avant que le rentier n'atteigne l'âge de 60 ans.

Imposition des prestations du REER et du FERR au moment du décès

Le bill propose également (paragraphe 34(15)) que sauf lorsque le bénéficiaire est le conjoint, les prestations d'un REER puissent être convertibles au moment du décès; le rentier sera alors réputé avoir reçu immédiatement avant son décès, la valeur de ses prestations. Ainsi, la personne décédée sera imposée au cours de l'année de son décès selon la juste valeur marchande de son REER. Des dispositions semblables s'appliquent dans le cas d'un FERR (paragraphe 146.3(6) de la loi, comme le propose l'article 35 du bill).

En vertu de la présente loi (alinéa 61(2)d)), tout montant reçu par un bénéficiaire en tant que remboursement de primes, aux termes d'un REER, au décès d'un bénéficiaire ou ultérieurement, est considéré comme un revenu spécial pouvant être converti en une rente à versements invariables. Les personnes touchant une somme globale provenant d'une caisse ou d'un régime quelconque de retraite ou d'un régime de participation différée aux bénéfices, lors du décès d'un employé ou d'un ancien employé couvert par un tel régime (sous-alinéas 61(2)a)(i) et 61(2)a)(ii)), peuvent reporter l'impôt en souscrivant à une rente à versements invariables.

De plus, la proposition peut être préjudiciable à la succession de la personne décédée. Les bénéficiaires touchent les profits tandis que la succession doit payer l'impôt—et ce, à un taux habituellement plus élevé que celui qui serait applicable dans le cas des bénéficiaires.

Dans les cas où le conjoint du rentier ne lui survit pas et que ses enfants sont les bénéficiaires de son REER, on recommande donc qu'il n'y ait pas transfert des prestations du REER à sa mort et que le rentier ne soit pas imposé pour l'année de sa mort, mais plutôt que les enfants soient imposés et qu'ils aient le choix de différer le paiement de l'impôt en souscrivant à une rente à versement invariables.

ASSURANCE-VIE

Intérêt sur les prêts sur police

Le Bill C-11, qui a reçu la sanction royale le 15 décembre 1977, modifiait la *Loi de l'impôt sur le revenu* et prévoyait qu'un prêt sur police serait considéré comme disposition d'un

insurance policy and the amount of the loan received in excess of a policyholder's adjusted cost basis would be included in computing his income subject to tax. Interest paid on policy loans would increase the adjusted cost basis of a policyholder's interest in his policy (paragraph 148(9)(a) and subsection 148(9)(e.1) of the Act).

Bill C-56 proposes (Clause 36) that in computing the adjusted cost basis of a life insurance policy after March 31, 1978, the premium paid on the policy exclude any interest paid before 1978 on a policy loan. Officers of the Department have indicated that justification for such a proposal is that many insurance companies have indicated they do not have complete records as to prior interest payments.

Your Committee notes that the adjusted cost basis of an interest in a life insurance policy will be increased in some instances by the amount by which the cash surrender value of the policy at its first anniversary date after March 31, 1977 exceeds the adjusted cost basis of the policy as otherwise determined. Therefore the effect of excluding interest paid before 1978 on a policy loan from the adjusted cost basis may not be severe in many instances.

Notwithstanding this mitigating consideration, your Committee feels many insurers or policyholders have records of payments of interest on policy loans and if such records are available, policyholders should be allowed to use them to establish their adjusted cost basis. It is recommended Clause 36 be deleted.

Reserves

In 1969 amendments were introduced giving different treatment to actuarial reserves and non-capital losses of life insurance companies. By 1977 the reserves accumulated by life insurance companies in compliance with the 1969 amendments were perceived as being excessively generous. Consequently, the level of Part I tax payable was negligible considering the size of the industry.

As a result, changes to the Act were introduced in 1977 reducing the amount of reserves available to life insurance companies as deductions from income. Instead of taxing insurance companies on the difference at the end of 1977 between the reserves previously permissible and reserves under the new method over a ten-year period, as was originally proposed, clause 63(b) of the Ways and Means Motion tabled on October 20, 1977 proposed that non-capital losses and other deferred deductions that might otherwise be carried forward as reserves from the end of 1977 be substantially reduced or eliminated.

Such proposition was effected in part by the enactment of Bill C-11 which added subsections 13(22), 13(23) and 111(7.2) to the Act and amended Section 138.

intérêt dans une police d'assurance-vie et que le montant du prêt en deça du prix de base rajusté de l'intérêt que possède un détenteur de police serait inclus dans le calcul de son revenu imposable. L'intérêt payé sur les prêts sur police ferait augmenter le prix de base rajusté de l'intérêt que possède le détenteur de police sur cette dernière (alinéas 148(9)a) et 148(9)e.1) de la Loi).

Le Bill C-56 propose (article 36) que, lors du calcul du prix de base rajusté d'une police d'assurance-vie, effectué après le 31 mars 1978, la prime versée sur la police ne comprenne pas tout intérêt versé avant 1978 en raison d'un prêt sur police. On justifie cette proposition par le fait qu'il est presque impossible pour les compagnies d'assurance de fournir des renseignements sur les paiements d'intérêts versés antérieurement.

Votre Comité fait toutefois remarquer que le prix de base rajusté d'un intérêt dans une police d'assurance-vie sera haussé dans certains cas du montant équivalant à la différence entre la valeur de rachat de la police à sa première date de renouvellement, après le 31 mars 1977, et le prix de base rajusté de la police, autrement déterminé. Par conséquent, le fait d'exclure du prix de base rajusté l'intérêt versé avant 1978 sur un prêt sur police peut ne pas avoir de répercussions importantes dans nombre de cas.

Nonobstant cette circonstance atténuante, votre Comité estime, étant donné que bon nombre d'assureurs ou de détenteurs de police possèdent des dossiers faisant état des paiements d'intérêt versés sur les prêts sur police, que les détenteurs de police devraient pouvoir s'en servir pour établir leur prix de base rajusté. On recommande donc que l'article 36 soit abrogé.

Réserves

Les modifications présentées en 1969 établissaient une distinction entre les réserves actuarielles et les pertes autres que les pertes en capital des compagnies d'assurance-vie. On estime que les réserves dont pouvaient disposer les compagnies d'assurance-vie à la fin de 1977, aux termes des modifications apportées à la *Loi de l'impôt sur le revenu* en 1969, étaient excessivement généreuses. Il en résultait que l'impôt payable en vertu de la partie I était négligeable, compte tenu de l'importance de l'industrie.

La loi a par conséquent été modifiée en 1977 en vue de diminuer le montant des réserves pouvant être inscrites au chapitre des déductions par les compagnies d'assurance-vie. Au lieu de taxer les compagnies d'assurance-vie sur la différence qui existait à la fin de 1977 entre les réserves prévues aux termes de l'ancienne loi et les réserves définies selon la nouvelle méthode sur une période de dix ans, comme cela avait été proposé à l'origine, l'alinéa 63b) de la motion des voies et moyens, déposée le 20 octobre 1977, proposait que les pertes autres que les pertes en capital et les autres déductions différées qui auraient pu autrement être reportées comme réserves à la fin de 1977, soient considérablement réduites ou supprimées.

Cette proposition a été partiellement mise en application par la promulgation du Bill C-11 qui ajoutait les paragraphes 13(22), 13(23), 15(23) et 111(7.2) à la loi et modifiant l'article 138.

With reference to this matter, your Committee noted in its report tabled in the Senate December 7, 1977 that losses incurred from the disposition of Canadian securities, as defined in the Act, would be disallowed but it was understood that it was the Department's intention to introduce compensating benefits. The extent of such benefits was unknown to your Committee at that time. Your Committee recommended a thorough study be made of these proposals and the results of the study be made available for consideration by your Committee.

In its second and final report tabled in the Senate December 14, 1977 your Committee noted that the Minister of Finance had undertaken to make a further study of this proposal.

As a result, by letter dated March 7, 1978, addressed to the Chairman of your Committee, the Minister of Finance forwarded a memorandum entitled "Transitional Rule for Policy Reserves Of Life Insurers". In his letter, the Minister noted as follows:

"Over the last two months, officials of my Department have had extensive discussions with the life insurance companies concerning the new method of computing policy reserves. They have met individually with each of the companies that had communicated concerns to us with respect to this issue. They have also received communications from a significant part of the industry that found our general approach to be totally satisfactory."

This is in contrast with the comments made by Mr. A. R. McCracken, Senior Vice President, North American Life Assurance Company before your Committee on June 7, 1978:

"You may wonder why more companies have not come to this hearing. The only thing I can suggest would be that we and several other companies have had appointments with Department of Finance people, and, quite frankly, we were very discouraged at the reception we received. Some of the companies may have been sufficiently discouraged to the extent that they have "given up the ghost," as it were."

Bill C-56 contains Clause 28 which would apply where an insurance company's 1977 carryforward deduction (an amount to be prescribed by regulation) would exceed its 1977 policy reserves computed on the new basis. This amendment is silent as to the treatment of loss carryforwards.

The methods to determine the amount of loss carry-forwards to be eliminated is as follows. A company would calculate the amount of the difference in reserves at the end of 1968 between the new and the old reserve methods. A similar calculation would be made as of the end of 1977. The difference of reserves at the end of 1968 would then be subtracted from the difference at the end of 1977. The difference would then be compared with the total loss carryforward at the end of 1977. Only the excess would be available in 1978 and subsequent years. For companies transacting group term insurance, the amount compared with the total loss carryforward

Votre Comité a noté dans son rapport, déposé au Sénat le 7 décembre 1977, que les pertes découlant de la cession de valeurs canadiennes, telles que définies dans la loi, ne seraient pas admises, mais il était entendu que le Ministère avait l'intention d'accorder des indemnités compensatoires. A l'époque, votre Comité ne connaissait pas l'importance de ces indemnités. Il a recommandé que ces propositions soient étudiées de façon approfondie et que les résultats de l'étude soient soumis à son examen.

Dans son deuxième et dernier rapport, déposé au Sénat le 14 décembre 1977, votre Comité a noté que le ministre des Finances avait entrepris de faire une étude plus approfondie de cette proposition.

Subséquentement, dans une lettre datée du 7 mars 1978 et adressée au président de votre Comité, le ministre des Finances a communiqué une note intitulée «Règle provisoire en matière de réserves pour polices des assureurs-vie». Dans sa lettre, le ministre affirmait:

«Au cours des deux derniers mois, des fonctionnaires de mon ministère ont eu des discussions approfondies avec des représentants des compagnies d'assurance concernant la nouvelle méthode de calcul des réserves pour polices. Ils ont rencontré personnellement des représentants de toutes les compagnies qui nous ont exprimé leur inquiétude à ce sujet. Ils ont également reçu des témoignages d'une partie importante de l'industrie qui approuve la méthode que nous préconisons.»

Ces propos contrastent avec les commentaires faits par M. A. R. McCracken, premier vice-président de la compagnie d'assurance-vie North American, devant votre Comité le 7 juin 1978:

«Vous pouvez vous demander pourquoi davantage de sociétés n'ont pas pris la décision de comparaître. La seule raison qui me vient à l'esprit, c'est que nous-mêmes ainsi que plusieurs autres compagnies devons comparaître devant les fonctionnaires du ministère des Finances et pour être franc, l'accueil que nous y avons reçu nous a découragés. Certaines de ces compagnies ont été découragées à un tel point qu'elles ont purement et simplement laissé les choses comme elles étaient.»

Le Bill C-56 contient l'article 28 qui s'appliquerait lorsque la déduction reportée d'une compagnie d'assurance pour 1977 (dont le montant serait prescrit par règlement) dépasserait ses réserves pour polices en 1977, calculées selon la nouvelle méthode. Cet amendement n'aide pas à déterminer quelles sont les répercussions en ce qui concerne le rejet des pertes reportées.

La méthode pour déterminer le montant des pertes reportées devant être supprimées est la suivante. Une compagnie doit calculer le montant de la différence entre les réserves établies à la fin de 1968, d'après la nouvelle et l'ancienne méthodes de calcul des réserves. Un calcul similaire doit être effectué à la fin de 1977. La différence des réserves à la fin de 1968 est soustraite de la différence à la fin de 1977. Cette différence est ensuite comparée au total des pertes reportées à la fin de 1977. Seul l'excédent est valable pour 1978 et les années d'imposition ultérieures. Pour les compagnies s'occupant de polices collectives d'assurance-vie temporaire, le montant comparé au

would be increased by the company's additional reserve at December 31, 1977 for group term insurance. Their 1978 loss carryforward position would be reduced further accordingly.

As an example, assume a company has the following reserves available at the end of 1968 and end of 1977 under the new old reserve methods:

	<u>End of 1968</u> (\$000,000)	<u>End of 1977</u> (\$000,000)
Old reserve method	\$54	\$114
New reserve method	<u>50</u>	<u>100</u>
Difference	4	14

The \$4 million difference in reserves at the end of 1968 is subtracted from the \$14 million difference at the end of 1977 to obtain a net amount of \$10 million. Only amounts of loss carryforwards in excess of \$10 million will be available in 1978 and subsequent years.

Representations were made to your Committee to the effect that (a) the proposals will have a retroactive effect by denying tax loss carryforwards which were legally available to insurance companies and (b) such measures are discriminatory in favour of companies with no less carryforwards at the beginning of 1978.

The full effect of the proposals to reduce reserves and reduce or eliminate loss carryforwards cannot be determined until your Committee has seen the proposed regulations—which are not available. As a result, your Committee does not feel it is in a position to comment on the proposals until it has seen the regulations.

Your Committee has found itself in 1977 and again in 1978 in the position of attempting to review proposals to reduce reserves and reduce or eliminate loss carryforwards in the absence of regulations implementing such proposals. Your Committee finds it most regrettable that it has been unable to study the full effect of these proposed changes. It is hoped the Minister will make the regulations available to your Committee within the shortest possible delay to enable the Committee to complete its examination and report on these proposals.

SCIENTIFIC RESEARCH

Since 1961 Canadian taxpayers have been allowed a full deduction of current and capital research and development (R & D) expenditures in the year they are made. This was supplemented last year by the introduction of an investment tax credit on current and capital R & D expenditures from 5 to 10%, depending on the region in Canada where they were incurred. The Minister of Finance recognized the need to continue to encourage Canada's research and development efforts in his Budget speech of April 10, 1978, noting that an adequate level of R & D is crucial to achieve gains in productivity and to strengthen Canada's position in an increasingly competitive world.

total des pertes reportées est majoré des réserves supplémentaires de la compagnie, au 31 décembre 1977, pour les polices collectives d'assurance-vie temporaire. Le total des pertes reportées pour 1978 est ensuite diminué en conséquence.

A titre d'exemple, supposons qu'une compagnie dispose des réserves suivantes à la fin de 1968 et à la fin de 1977 d'après la nouvelle et l'ancienne méthodes de calcul des réserves:

	<u>fin de 1968</u> (\$000,000)	<u>fin de 1977</u> (\$000,000)
Ancienne méthode de calcul des réserves	\$54	\$114
Nouvelle méthode de calcul des réserves	<u>50</u>	<u>100</u>
Différence	4	14

La différence de \$4 millions en réserves à la fin de 1968 est soustraite de la différence de 14 millions à la fin de 1977, ce qui donne un montant net de \$10 millions. Seul le montant des pertes reportées excédant \$10 millions sera valable pour 1978 et les années d'imposition ultérieures.

Votre Comité a entendu des témoignages selon lesquels a) les propositions auront un effet rétroactif en interdisant les pertes reportées dont pouvaient légalement se prévaloir les compagnies d'assurance et b) ces mesures favorisent les compagnies qui n'avaient pas de pertes reportées au début de 1978.

Il est impossible de déterminer toutes les répercussions des propositions visant à diminuer les réserves et à diminuer ou à supprimer les pertes reportées tant que votre Comité n'aura pas vu les règlements proposés, qui ne sont pas disponibles pour l'instant. En conséquence, votre Comité n'estime pas qu'il peut commenter ces propositions avant d'avoir vu les règlements.

En 1977 et de nouveau en 1978, votre Comité a essayé de revoir des propositions visant à réduire les réserves et à réduire ou à supprimer les pertes reportées compte tenu de l'absence de règlement à cet effet. Votre Comité regrette profondément qu'il n'a pu étudier toutes les répercussions des modifications proposées. Votre Comité espère que le Ministre lui transmettra les règlements dès que possible pour permettre à votre Comité de terminer son étude et de faire rapport sur ces propositions.

RECHERCHE SCIENTIFIQUE

Depuis 1961, les contribuables canadiens peuvent obtenir pour l'année où elles sont effectuées, une déduction complète des dépenses courantes et en immobilisations consacrées à la recherche et au développement (R & D). Cette déduction a été renforcée l'année dernière par l'introduction d'un crédit d'impôt à l'investissement concernant les dépenses courantes et en immobilisations consacrées au R & D; le taux varie de 5% à 10% selon la région où les dépenses ont été engagées. Dans son discours sur le budget le 10 avril 1978, le ministre des Finances a reconnu qu'il faut continuer la recherche et le développement au Canada et fait remarquer qu'un niveau suffisant de R & D est une condition sine qua non si l'on veut augmenter la productivité et améliorer la position du Canada face à la

As a result, the Bill contains measures (Clause 6) whereby taxpayers will be entitled to deduct an extra allowance of 50% on qualified current and capital expenditures incurred in taxation years ending after 1977 and before 1989 on scientific research in Canada. The amount deductible as an extra allowance will be the amount by which the scientific research expenditures in the year exceed the taxpayer's average scientific research expenditures over the previous three-year period (base period).

As a result, the taxpayer's after-tax cost of additional amounts spent on research and development may be reduced to as low as 20%.

If a research property is disposed of, there may be included in a taxpayer's income the lesser of the extra 50% allowance previously deducted and one-half of the lesser of the research property's fair market value or its capital cost.

Your Committee welcomes the introduction of this additional incentive. However, it notes inequities may arise if extraordinary expenditures were made by a taxpayer in its base period. Recognizing the difficulties in establishing a satisfactory alternative, and in order to minimize any inequities which might result, it is recommended the base period be extended to five years.

FAMILY FARMS

As a general rule, any increase in value of a farm accrued to the death of the owner would be included in computing the income of the owner in the year of his death. To encourage children of farmers to carry on the operation of the family farms, the Act provides special rules (subsections 70(9), 70(9.1) and 73(3)) whereby farms may be passed from one generation to another without immediate tax liability for accrued gains in value.

Your Committee recommended in its report on the White Paper on taxation tabled September 1970 that there be an exemption from capital gains tax to the extent of the first \$75,000 of aggregate net lifetime gains derived from the sale of farms. The report recognized the modern alternative of farms being owned by corporations by extending the proposed exemption to dispositions by corporations. Recognition of the modern practice of corporations and partnership owning farms is contained in Clauses 14 and 15(5) of the Bill whereby the rollover treatment available to family farms will be extended to transfers of shares of qualifying farm corporations and interests in qualifying farm partnerships.

The Bill also extends the rollover treatment to agricultural quotas and other eligible capital property (Clause 15(2)).

FAMILY LAW REFORM

The Act presently allows (subsection 70(6) and section 73)) inter vivos transfers of properties between spouses and spousal trusts without immediate tax consequences. Realization of gains or losses are postponed until the transferee spouse or trust disposes of the property.

position de plus en plus concurrentielle de certains pays du monde.

Par conséquent, le projet de loi contient des mesures (article 6) qui permettent aux contribuables de déduire une allocation supplémentaire égale à 50% des dépenses admissibles courantes et en immobilisations faites au Canada pour des recherches scientifiques effectuées au cours des années fiscales se terminant après 1977, mais avant 1989. Cette allocation supplémentaire déductible sera égale au montant en sus de la moyenne de ces dépenses effectuées pendant la période précédente de trois ans (période de base).

Par conséquent, après impôts, le total des montants supplémentaires dépensés sous la rubrique Recherche et Développement peut être réduit jusqu'à un pourcentage de 20%.

Si une corporation dispose d'un bien servant à la recherche, il doit être inclus dans le calcul du revenu de la corporation un montant égal à 50% du moindre montant préalablement déduit ou encore la moitié du moindre de la juste valeur marchande du bien ou du coût en capital de ce bien.

Votre Comité trouve opportuns ces nouveaux stimulants fiscaux. Cependant le Comité souligne que des inégalités risquent de se produire si le contribuable engage des dépenses extraordinaires au cours de la période de base. Reconnaisant qu'il est difficile de prévoir une solution de rechange satisfaisante, le Comité recommande que cette période de base soit portée à cinq ans afin de minimiser les inégalités éventuelles.

FERMES FAMILIALES

En règle générale, toute augmentation de la valeur d'une ferme au moment du décès du propriétaire sera incluse dans le calcul du revenu du propriétaire pour l'année de son décès. Afin d'encourager les enfants à exploiter des fermes familiales, la loi prévoit des règles spéciales (paragraphe 70(9), 70(9.1) et 73(3)) permettant le transfert de ces fermes d'une génération à une autre sans que l'impôt sur le revenu frappe immédiatement le gain en capital ainsi réalisé.

Votre Comité recommandait dans son rapport sur le Livre blanc portant sur l'impôt et déposé en septembre 1970 que ne soient pas assujettis à l'impôt sur les plus-values les premiers \$75,000 de l'ensemble des bénéfices nets de toute une vie obtenus de la vente de terres cultivées. Reconnaisant qu'il existe aujourd'hui des façons modernes d'exploiter les fermes, votre Comité recommandait dans son rapport que la loi soit modifiée afin d'étendre cette mesure aux corporations agricoles. Le libellé de l'article 14 et du paragraphe 15(5) indique que l'on a donné suite à cette recommandation; ces nouvelles dispositions permettent en effet d'étendre cette méthode aux transferts des actions d'une corporation agricole admissible à la participation dans une société agricole admissible.

Le projet de loi permet également d'étendre cette mesure aux transferts de quotas agricoles et d'autres biens en immobilisation admissibles (paragraphe 15(2)).

LA RÉFORME DU DROIT DE LA FAMILLE

La loi actuelle autorise (paragraphe 70(6) et article 73) des transferts entre vifs de biens entre conjoints et fiducies matrimoniales sans qu'il y ait de conséquences immédiates sur le plan fiscal. La réalisation des bénéfices ou la liquidation des

The Bill proposed (Clause 15) that where capital property has been transferred to a former spouse in settlement of rights arising out of their marriage or to an individual pursuant to a decree, order or judgement of a competent tribunal, the realization of gains or losses on the transfer will be postponed in the same manner. As a result, tax on any gain or the deduction of any loss will be postponed until the transferee spouse or individual disposes of the property, at which time the transferee spouse or individual will include any gain or deduct any loss being the difference between the proceeds of disposition and the transferor's adjusted cost base.

FOREIGN NON-BUSINESS-INCOME TAX

Canadian taxpayers frequently find they are unable to claim tax credit for foreign taxes paid, particularly with respect to foreign taxes paid to a country with which Canada has no treaty to avoid such double taxation. The Bill proposes (Clause 5(3)) that taxpayers not able to enjoy the full Canadian tax credit for foreign non-business-income taxes paid be entitled to deduct such part of foreign non-business-income tax from income as was not creditable from tax.

Your Committee welcomes this relief but notes the relief is less than complete and applies to non-business-income tax only.

Canadian taxpayers paying foreign business-income tax are often deprived of claiming a full credit against Canadian taxes notwithstanding a foreign-tax carry over of five years (reference is made to subsection 126(2) and paragraphs 126(7)(a) and 126(7)(b)).

Your Committee encourages the Minister to take such measures as may be available to ensure Canadian taxpayers obtain complete credit for foreign taxes paid.

PART IV TAX (TAX ON TAXABLE DIVIDENDS RECEIVED BY PRIVATE CORPORATIONS)

Your Committee welcomes the proposed amendments contained in the Bill (Clauses 32 and 42) relating to Part IV tax.

Bill C-11 extended the exemption from Part IV 25% refundable tax to dividends received by a private corporation that owned more than 10% of the fair market value of shares of the paying corporation unless the cumulative deduction account of the recipient corporation and associated corporations exceeded in the aggregate \$750,000 for the year in which it received the dividends.

Your Committee noted in its report tabled December 7, 1977 that "large" private corporations, that is to say, private corporations with cumulative deduction accounts in excess of \$750,000, would not enjoy the exemption from Part IV tax

déficits sont reportées jusqu'à ce que le bénéficiaire du transfert (le conjoint ou la fiducie) dispose du bien en question.

Le projet de loi (article 15) propose, lorsque des biens en immobilisation ont été transférés à un ancien conjoint en règlement de tout droit découlant de leur mariage ou à un particulier en vertu d'un décret, d'une ordonnance ou d'un jugement rendu par un tribunal compétent, que la réalisation des bénéfices ou la liquidation du déficit à propos du transfert soit également reporté. L'impôt sur tout bénéfice ou la déduction de tout déficit sera donc reporté jusqu'à ce que le conjoint bénéficiaire du transfert ou le particulier dispose du bien; le conjoint bénéficiaire du transfert ou le particulier inclura alors tout bénéfice ou la déduction de tout déficit représentant la différence entre le produit de la disposition et le prix de base rajusté du conjoint qui a fait le transfert.

L'IMPÔT ÉTRANGER SUR LE REVENU NE PROVENANT PAS D'UNE ENTREPRISE

Bien souvent, les contribuables canadiens ne peuvent pas demander de dégrèvement pour l'impôt qu'ils paient à l'étranger surtout à un pays avec lequel le Canada n'a pas signé d'accord permettant la double imposition. Le projet de loi propose (paragraphe 5(3)) que les contribuables qui ne peuvent demander de dégrèvement pour l'impôt étranger sur le revenu ne provenant pas d'une entreprise soient autorisés à déduire la partie de l'impôt étranger sur le revenu ne provenant pas d'une entreprise ne donnant pas lieu jusqu'alors à un dégrèvement.

Votre Comité se réjouit de cette déduction, mais il note qu'elle est loin d'être complète et qu'elle s'applique uniquement dans le cas de l'impôt étranger sur le revenu ne provenant pas d'une entreprise.

Les contribuables canadiens qui payent cet impôt souvent ne peuvent pas demander que l'on déduise ce montant des charges fiscales canadiennes bien que l'impôt en question soit reporté pendant cinq ans (on fait allusion au paragraphe 126(2) et aux alinéas 126(7)a) 126(7)b)).

Votre Comité invite le ministre à prendre les mesures nécessaires pour que les contribuables canadiens puissent déduire entièrement l'impôt qu'ils payent à l'étranger.

L'IMPÔT AUX TERMES DE LA PARTIE IV (IMPÔT SUR LES DIVIDENDES IMPOSABLES DES CORPORATIONS PRIVÉES)

Votre Comité accepte les modifications contenues dans le projet de loi (articles 32 et 42) au sujet de l'impôt en vertu de la Partie IV.

En ce qui concerne l'exemption de l'impôt aux termes de la Partie IV, le Bill C-11 visait également les dividendes reçus par une corporation qui possédait plus de 10% de la juste valeur marchande des actions de la société payante à moins que le compte des déductions cumulatives de la corporation bénéficiaire et des corporations associées ne dépasse au total \$750,000 pour l'année.

Dans son rapport déposé le 7 décembre 1977, votre Comité a fait remarquer les «grosses» corporations privées, c'est-à-dire celles dont le compte des déductions cumulatives dépasse \$750,000 ne bénéficieraient pas de l'exemption de l'impôt en

unless they controlled the corporation paying the dividend and therefore would be prejudiced.

As a result, Bill C-56 proposes that there be an exemption from Part IV tax for all dividends paid to a private corporation which holds more than a 10% interest in the paying corporation. As a consequence, there will be no deduction available to the payor corporation in determining its cumulative deduction account where a dividend is received by a corporation owning more than 10% of the payor corporation and on which no Part IV tax is payable.

TAXATION YEAR

Clause 55 of the Bill was inserted to make sure corporations would have a taxation year in each calendar year. The clause achieves this result for a corporation's first taxation year but not necessarily for subsequent years.

It is your Committee's recommendation the clause be amended to enable corporations to have taxation years in all calendar years.

CONCLUSION

Your Committee wishes to express its appreciation for the services rendered in the review of the Bill by Messrs. Charles Albert Poissant and Thomas S. Gillespie.

Your Committee has examined and considered the subject-matter of Bill C-56 in accordance with its terms of reference and, except as noted above, has no comment to make on the Bill.

Respectfully submitted,

vertu de la Partie IV à moins de contrôler la corporation qui paye le dividende et seraient ainsi désavantagées.

Le Bill C-56 propose donc que tous les dividendes payés à une corporation privée qui détient plus de 10% des actions de la corporation payante soient exemptés d'impôt en vertu de la Partie IV. La corporation payante ne bénéficiera donc d'aucune déduction lorsqu'elle évalue le compte des déductions cumulatives où la corporation détenant plus de 10% des actions de la corporation payante reçoit un dividende qui n'est pas imposable aux termes de la Partie IV.

L'ANNÉE D'IMPOSITION

On a inséré l'article 55 au projet de loi par s'assurer que les corporations aient une année d'imposition au cours de chaque année civile. L'article vise la première année d'imposition d'une corporation mais pas nécessairement les autres années.

Votre Comité recommande que l'article soit modifié afin de permettre aux corporations d'avoir une année d'imposition au cours de chaque année civile.

CONCLUSION

Votre Comité tient à remercier MM. Charles Albert Poissant et Thomas S. Gillespie d'avoir contribué à l'étude du projet de loi.

Votre Comité a, conformément à son mandat, examiné et étudié le Bill C-56 et, à l'exception des modifications proposées ci-dessus, n'a aucune remarque à faire sur le projet de loi.

Respectueusement soumis,

Le président

Salter A. Hayden

Chairman

FINAL REPORT OF THE STANDING SENATE COMMITTEE ON BANKING, TRADE AND COMMERCE ON THE SUBJECT-MATTER OF THE BILL C-56, INTITULED: "AN ACT TO AMEND THE STATUTE LAW RELATING TO INCOME TAX AND TO AUTHORIZE PAYMENTS RELATED TO PROVINCIAL SALES TAX REDUCTIONS".

JUNE 27, 1978

By resolution of the Senate on May 23, 1978, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce was authorized to examine and consider the subject-matter of any Bill based on the Budget Resolutions relating to income tax in advance of any such Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

In accordance with the Order of Reference, your Committee is presenting its interim report to the Senate concurrently herewith.

Your Committee has heard the Honourable Jean Chrétien, Minister of Finance, and now reports as follows:

PROVINCIAL SALES TAX

The Minister explained to the Committee the purpose of the federal government proceeding to ask the provinces to co-operate to affect a temporary reduction in their general retail sales tax rates. Based on Ontario and U.S. experience, it was felt a reduction in the general retail sales tax rates was the quickest and most effective way of stimulating demand in the Canadian economy.

He also explained the reason for Clause 30 of the Bill providing that there will be a deduction from federal tax payable by Quebec taxpayers for 1977 and a deduction from federal tax payable by taxpayers of other provinces (other than Alberta) for 1978. The federal government collects income tax for all provinces except Quebec. The federal deduction from income tax proposed by Clause 30 together with the simultaneous imposition of a similar tax by all provinces except Quebec and Alberta will mean that taxpayers in those provinces will pay the same aggregate amount of federal and provincial income tax. The less a taxpayer in those provinces pays to the federal government, the more they will pay to their provincial government. On the other hand, Quebec collects its own tax. If a deduction were deferred until the 1978 taxation year, a refund would be payable to Quebec taxpayers in the spring of 1979 only. It is the federal government's desire to stimulate the economy immediately and not wait until 1979.

UNDERTAKINGS OF THE MINISTER

The Minister gave the following undertakings to your Committee:

Registered Retirement Savings Plans (RRSP's)

A further study will be made of your Committee's following recommendations:

RAPPORT FINAL DU COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES ET DOMMERCE SUR LA TENEUR DU BILL C-56, INTITULÉ: «LOI MODIFIANT LE DROIT FISCAL ET AUTORISANT DES PAIEMENTS PORTANT SUR LES RÉDUCTIONS DE TAXES DE VENTE PROVINCIALES».

Le 27 JUIN 1978

Par résolution du Sénat datée du 23 mai 1978, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a été autorisé à examiner la teneur de tout bill découlant des résolutions budgétaires ayant trait à l'impôt sur le revenu préalablement au renvoi au Sénat dudit bill ou de toute autre question s'y rapportant.

Conformément à son ordre de renvoi, votre Comité présente son rapport intérimaire au Sénat.

Après avoir entendu le témoignage de l'honorable Jean Chrétien, ministre des Finances, votre Comité soumet maintenant le rapport suivant:

TAXES DE VENTE PROVINCIALES

Le ministre a expliqué au Comité l'objectif que visait le gouvernement fédéral en demandant aux provinces de réduire temporairement leurs taxes de vente au détail. Se fondant sur les expériences menées en Ontario et aux États-Unis, on a estimé qu'une réduction du taux des taxes de vente au détail constituait la façon la plus efficace et la plus rapide de stimuler la demande dans l'économie canadienne.

Il a également expliqué l'objectif de l'article 30 du projet de loi qui prévoyait une réduction de l'impôt fédéral des contribuables québécois pour 1977 et une réduction de l'impôt fédéral des contribuables des autres provinces (autre que l'Alberta) pour 1978. Le gouvernement fédéral perçoit l'impôt pour toutes les provinces sauf le Québec. La réduction d'impôt fédéral proposée par l'article 30 ainsi que l'imposition simultanée d'une taxe analogue par toutes les provinces, sauf le Québec et l'Alberta, signifient que les contribuables de ces provinces paieront le même montant global d'impôt fédéral et d'impôt provincial. Moins l'impôt fédéral payable par les contribuables de ces provinces est élevé, plus ils auront à verser d'impôt à leur gouvernement provincial. Par ailleurs, le Québec perçoit son propre impôt. Si une déduction était reportée à l'année fiscale 1978, les contribuables québécois ne seraient remboursés qu'au printemps 1979. Le gouvernement fédéral souhaite stimuler l'économie canadienne immédiatement et non attendre jusqu'en 1979.

ENGAGEMENTS PRIS PAR LE MINISTRE

Le ministre a pris les engagements suivants devant votre Comité:

Régimes enregistré d'épargne-retraite (REER)

Votre Comité étudiera plus à fonds les recommandations suivantes:

(1) that RRSP's be allowed to mature before age 60; and

(2) that in the event a deceased dies without a spouse and the children of the deceased are the beneficiaries of his RRSP, there be no commutation of the RRSP benefits at his death and he not be taxed in the year of death, rather, his children be taxed on the benefits received with the option of deferring tax by the purchase of an income averaging annuity contract.

Interest on Policy Loans

He will study further your Committee's recommendation that policyholders having available to them records of payments of interest on policy loans be entitled to use them to establish the adjusted cost basis of their interests in their insurance policies.

Reserves

In its interim report on the subject matter of Bill C-56, your Committee indicated its hope the Minister will make recommendations available to your Committee with the shortest possible delay to enable the Committee to complete its examination and report on the proposals to reduce reserves and reduce or eliminate loss carryforwards available to life insurance companies.

The Minister has undertaken to furnish the regulations to your Committee by the end of next week and, if invited, to appear before your Committee in September or October to review these proposals.

CONCLUSIONS

In view of the foregoing explanations and undertakings by the Minister of Finance, your Committee recommends the Bill receive favourable consideration.

Respectfully submitted,

Le président

Salter A. Hayden

Chairman

(1) que les REER puissent venir à échéance avant que le rentier n'atteignent l'âge de 60 ans; et

(2) que dans le cas où le rentier ne laisse pas de conjoint et que ses enfants sont les bénéficiaires de son REER, il n'y ait pas transfert des prestations du REER à sa mort et qu'il ne soit pas imposé pour l'année de sa mort, mais plutôt que les enfants soient imposés sur les prestations couchées avec pour option de reporter l'impôt par l'achat d'une rente à paiements invariables.

Intérêt sur les prêts sur police

Le ministre étudiera plus à fond la recommandation de votre Comité que les détenteurs de police qui possèdent des dossiers établissant les paiements d'intérêt sur les prêts sur police puissent les utiliser pour établir le coût de base rajusté des intérêts sur leurs polices d'assurance.

Réserves

Dans son rapport intérimaire sur le projet de loi C-56, votre Comité a exprimé le souhait que le ministre lui transmette ses recommandations dès que possible afin de permettre à votre Comité de terminer son étude et de faire rapport sur les propositions visant à réduire les réserves et à réduire ou à supprimer les pertes reportées des compagnies d'assurance-vie.

Le ministre s'est engagé à fournir les règlements au Comité d'ici la fin de la semaine prochaine et, si on l'y invite, à comparaître devant votre Comité en septembre ou en octobre pour revoir ces propositions.

CONCLUSIONS

Compte tenu des explications ci-dessus et des engagements pris par le ministre des Finances, votre Comité recommande que le projet de loi soit accueilli favorablement.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, June 27, 1978

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10 a.m. to consider the subject matter of Bill C-56, to amend the statute law relating to income tax and to authorize payments related to provincial sales tax reductions.

Senator Salter A. Hayden (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we have the Minister of Finance here this morning.

Mr. Minister, I would like first to thank you for making yourself available to deal with questions. There are several preliminary ones I would like to ask you to give us some information on.

The first is in relation to clause 30 and the difference in the provisions as between Quebec and the other provinces as to the credits to individual taxpayers. For Quebec it relates to the taxation year 1977 and for the other provinces it is for the taxation year 1978. Would you give us an explanation of that?

The Honourable Jean Chrétien, Minister of Finance: Yes, Mr. Chairman. I thank you very much for the invitation extended to me to be here this morning, and for the very easy first question you have put to me.

First, I will give you a little background. Last October I became convinced, looking at the American experience, that the best way to stimulate the economy was to improve the demand in the economy. Last year many economists concluded that the come-back of the American economy was largely caused by a surge in demand. I started to talk to my provincial colleagues about the possibility of what I felt was the best incentive I could give to the people to spend their money, and that was to cut sales tax.

Sales tax is a tax that is levied by the provinces, not by the federal government. It is not a constitutional question. If we want to impose that tax, we have that right but, traditionally, it is their tax.

I started to talk to my provincial colleagues, offering them the possibility of compensation if they were to reduce their sales tax. The idea was not too popular in October, and I started to talk about it again in January at the ministers' conference. There was more interest shown at that time. By the time I had decided to have a budget I had decided to move in that direction.

I am told that it was the first time in the history of Canada that the Minister of Finance had visited and talked to all the ministers of finance of the land to try to incorporate them in an economic package. I offered to compensate them for a reduction in provincial sales tax, and for three weeks we discussed the matter and came to an agreement with eight out of nine provinces. Following the signing of an agreement with

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 27 juin 1978

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du Commerce se réunit aujourd'hui à 10 heures afin d'étudier l'objet du bill C-56, Loi modifiant le droit fiscal et autorisant des paiements portant sur les réductions de taxes de vente provinciales.

Le sénateur Salter A. Hayden (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous avons avec nous ce matin le ministre des finances.

Monsieur le ministre, j'aimerais tout d'abord vous remercier de vous être déplacé afin de discuter de ces questions. J'ai plusieurs questions préliminaires à vous poser afin d'obtenir certains renseignements.

La première concerne l'article 30 et la différence des dispositions relatives au Québec et aux autres provinces quant aux dégrèvements accordés à chaque contribuable. Tandis que pour le Québec, ces crédits se rapportent à l'année d'imposition 1977 dans le cas des autres provinces, il s'agit de l'année d'imposition 1978. Auriez-vous l'obligeance de nous en donner l'explication?

L'honorable Jean Chrétien, ministre des Finances: Oui, monsieur le président. Je vous remercie beaucoup de votre invitation de ce matin et de cette première question très facile.

En tout premier lieu, procédons à une brève étude rétrospective. En octobre dernier, après avoir étudié l'expérience américaine, je me suis rendu compte que la meilleure façon de stimuler l'économie c'était d'inciter la demande. L'an dernier, bon nombre d'économistes sont arrivés à la conclusion que la reprise de l'économie américaine était due à une recrudescence de la demande. C'est ainsi que j'ai commencé à rencontrer mes homologues provinciaux afin de leur faire part de ce que j'estimais être le meilleur stimulant que je pouvais donner à la population consommatrice: une réduction de la taxe de vente.

La taxe de vente est un impôt perçu par les provinces et non par le gouvernement fédéral. Ce n'est pas une question constitutionnelle. Si nous voulons imposer cette taxe nous en avons le droit; la tradition veut toutefois que cette taxe relève des provinces.

J'ai entamé des négociations avec mes homologues provinciaux et leur ai offert une indemnisation s'ils acceptaient de réduire leur taxe de vente. L'idée n'ayant pas été très populaire en octobre, je suis revenu à la charge en janvier à la conférence des ministres. L'intérêt était plus marqué à ce moment. Quand j'ai décidé qu'il était temps de préparer un budget, j'avais déjà décidé en ce sens.

On m'a dit que pour la première fois dans l'histoire du Canada le ministre des finances a rencontré ses homologues provinciaux afin de discuter avec eux de la possibilité d'essayer de faire participer les provinces à une activité économique. Je leur ai alors offert de les compenser pour la réduction de leur taxe de vente; pendant trois semaines, nous avons discuté de la question et en sommes venus à un accord avec 8 des 9

[Text]

all the other ministers of finance, the ninth province, after 48 hours, wanted something else and, unfortunately, I had to tell them no. I had no choice. I had offered a deal and they did not want the same deal. I had given my word to the ministers of finance, so I had to live with it.

I did not want to send them money in the form of compensation. The simple reason for that was that if I had sent them money from the treasury it would have been an outlay of \$800 million and everyone would have said that I was spending \$800 million, whereas, in fact, it was a reduction of taxes. Therefore, I proposed that the federal government reduce its income tax by \$100 and that the provinces increase their income tax by \$100. By doing so, they would make money, and they could use the proceeds to reduce the sales tax according to the formula. The day after the budget all the provinces passed the necessary legislation increasing their income tax by \$100. On the night of the budget I had reduced the federal income tax for them by \$100 for the year 1978.

As we collect the money for all the provinces except Quebec, the provinces were increasing their tax; they were making money and they cut their sales tax. I have reduced by \$100 the federal income tax of every taxpayer in eight provinces. Their provincial governments raise the same amount of money as we are collecting for them. Nobody realized what happened, but a citizen of Ontario is paying to Chrétien \$100 less and to McKeough \$100 more, and by that procedure the sales tax has been reduced.

Quebec did not come into the deal, as you know. I do not have to tell you that; there were a few articles written on that! However, without consultation with me or any of the other provinces, they have cut their sales tax in their own fashion, as they had the right to do. They did it in their own way, and they qualified for \$40 million; the four items they have cut by 2 per cent for six months. So they in fact left \$186 million on the table. We did not want to penalize the Quebec taxpayers because I could not come to terms with the Quebec government, so we decided to reimburse that money.

We chose 1977 rather than 1978 for two reasons. If I chose 1978 it would mean that I would have the list of the taxpayers only at the end of the year, and the refund on the tax would be payable to them only in the spring of 1979. As I wanted to stimulate the economy in 1978 and not 1979, I wanted the money to be in the hands of the Quebecers right away. That is the main reason.

There was another reason. In Quebec, as you know, they collect their own income tax; we don't collect for them. In the first two months of this year I have cut income tax by \$100, so everyone in Quebec who was supposed to pay \$100 or less would not have qualified for the rebate of \$85. If you pay no income tax you do not get a rebate. Therefore, we would have disqualified 200,000 Quebecers by doing that. That was the other reason.

[Traduction]

provinces. Après la signature d'un accord avec tous les autres ministres des finances, la neuvième province, après 48 heures, désirait quelque chose d'autre. J'ai malheureusement dû refuser. Je n'avais pas le choix. Je lui avais offert quelque chose et elle ne voulait pas l'accepter. J'avais donné ma parole aux ministres des finances et je ne pouvais pas reculer.

Je ne voulais pas les indemniser en leur faisant parvenir de l'argent. La raison en était simple: si je leur faisais parvenir de l'argent provenant du Trésor, cela aurait été un débours de \$800 millions; tout le monde aurait alors dit que je dépensais \$800 millions alors qu'il s'agissait en réalité d'une déduction d'impôt. Voilà donc pourquoi j'ai proposé que le gouvernement fédéral réduise son impôt sur le revenu de \$100 et qu'elles augmentent le leur de \$100. Les provinces réaliseraient ainsi des bénéfices qu'elles pourraient utiliser pour diminuer la taxe de vente selon la formule. Le jour suivant la présentation du budget toutes les provinces ont adopté les mesures législatives les habilitant à augmenter leur impôt sur le revenu de \$100. Le soir de la présentation du budget, j'avais moi-même réduit pour eux mon propre impôt sur le revenu de \$100 pour l'année d'imposition 1978.

Comme nous percevons l'argent de toutes les provinces à l'exception du Québec, ces dernières augmentaient leurs impôts; elles réalisaient des bénéfices leur permettant de diminuer leur taxe de vente. J'ai réduit de \$100 l'impôt sur le revenu de tous les contribuables dans huit provinces. Leurs gouvernements provinciaux touchaient le même montant que nous percevions pour eux. Personne ne s'est rendu compte de ce qui se passait, mais un Ontarien verse \$100 de moins à Chrétien et \$100 de plus à McKeough, ce qui a permis de réduire la taxe de vente.

Comme vous le savez, le Québec n'a pas accepté la formule. Je n'ai pas besoin de vous entretenir sur ce point puisqu'un certain nombre d'articles ont déjà été écrits à ce sujet. Toutefois, sans m'avoir consulté et sans avoir consulté mes homologues des autres provinces, le Québec a réduit sa taxe de vente à sa façon, comme il en avait le droit. Il l'a fait à sa façon, et il le pouvait jusqu'à concurrence de \$40 millions. Comme il a diminué les quatre articles de deux pour cent pendant six mois, il laissait en réalité \$186 millions en jeu. Nous ne voulions pas pénaliser les contribuables québécois parce que je n'arrivais pas à m'entendre avec leur gouvernement, nous avons donc décidé de rembourser cet argent.

Nous avons choisi 1977 plutôt que 1978 pour deux raisons. Si j'avais choisi 1978, cela aurait signifié que je n'aurais eu la liste des contribuables qu'à la fin de cette année d'imposition et que le remboursement n'aurait pu leur parvenir qu'au printemps de 1979. Comme je voulais stimuler l'économie en 1978 et non en 1979, je voulais que les contribuables québécois touchent cet argent immédiatement. C'est la principale raison.

Il y a toutefois une autre raison. Comme vous le savez, le Québec perçoit son propre impôt sur le revenu; nous ne le percevons pas pour lui. Si j'avais choisi 1978, comme au cours des deux premiers mois de la présente année j'ai réduit l'impôt de \$100, tout contribuable du Québec qui était censé payer \$100 ou moins n'aurait pas pu toucher ce dégrèvement de \$85. Une personne qui ne paie pas d'impôt sur le revenu ne peut bénéficier d'un dégrèvement. Nous aurions donc, ce faisant, exclu 200,000 Québécois. C'était là une autre raison.

[Text]

We took 1978 for the other provinces because we reduced and they increased on the same day, so, effectively, nobody has realized anything. I am collecting less from you, senator, and McKeough is collecting more. Anyway, on the total amount you are paying it would make no big difference for you.

The Chairman: Except the total payment does not change.

Hon. Mr. Chrétien: In Quebec, because of the different system, I had to find a way to put the money in the Quebec economy immediately, so the Quebecers who paid taxes in 1977 will have a tax rebate of \$85. That will be processed in the next few weeks. I hope that the money will soon be in the pockets of the Quebecers and that they will spend that money on Canadian goods as quickly as possible. In the normal course of events, the money will be in their pockets at the end of July or the beginning of August. That is the explanation.

Senator Flynn: Would the minister explain how he would have proceeded if Quebec had accepted his original proposal? How would the money have been distributed?

Hon. Mr. Chrétien: At that time I made them a proposal which they rejected. During the three weeks of consultation they said nothing; they never even mentioned the possibility of selective sales tax cuts. They said nothing. I proposed that perhaps for a one-shot affair I could sign a collection agreement. The same thing would have happened. If he had signed with me I could have reduced my own tax to Quebecers by \$100, he could have increased his by \$100 for the same people and I would have collected for him. But it was like attacking a virgin when I proposed that.

Senator Flynn: I don't know about that!

Hon. Mr. Chrétien: I know the reason, but I won't give the explanation to you. They said, "No, we will raise our own taxes." After it was all over, he asked for a tax collection agreement to solve their own problem. After all the difficulties they had made for me, they now wanted to forget about their virginity.

Senator Flynn: And you didn't want to.

Hon. Mr. Chrétien: No. I am a good Christian; my name is Chrétien.

Senator Flynn: You would have had a collection agreement. Why would it have been necessary if Quebec had increased its income tax? They would have collected the amount.

Hon. Mr. Chrétien: They could have done it. We had not resolved this. When I proposed a tax collection agreement pre-budget, in those three weeks, they said, "No way." So probably if they had agreed they would have raised their own taxes by the same amount of money that I would have reduced mine. But we never reached that stage, because they acted unilaterally 48 hours after the budget, giving me two hours'

[Traduction]

Nous avons choisi l'année 1978 pour les autres provinces, parce que nous avons diminué le même jour qu'elles augmentaient, de sorte que personne n'a rien réalisé de façon efficace. Je perçois moins pour vous, sénateur, et McKeough perçoit plus. De toutes manières, sur le montant total que vous payez, la différence ne serait pas importante pour vous.

Le président: Sauf que le paiement total reste le même.

L'honorable M. Chrétien: Au Québec, par suite du système différent, je devais trouver un moyen de placer immédiatement l'argent dans l'économie de la province, de sorte que les Québécois qui ont payé des impôts en 1977 auront un dégrèvement de \$85. Ces dispositions seront mises en application au cours des prochaines semaines. J'espère que l'argent se trouvera prochainement dans les poches des Québécois et qu'ils le dépenseront dès que possible pour acheter des marchandises canadiennes. Normalement, ils devraient être en possession de cette somme à la fin du mois de juillet ou au début du mois d'août. C'est là l'explication.

Le sénateur Flynn: Le ministre voudrait-il expliquer comment il aurait procédé, si le Québec avait accepté sa première proposition? Comment l'argent aurait-il été réparti?

L'honorable M. Chrétien: A l'époque, je leur avais fait une proposition qu'ils ont rejetée. Pendant les trois semaines de consultation ils n'ont rien dit; ils n'ont même jamais mentionné la possibilité de réductions sélectives de la taxe de vente. Ils n'ont rien dit. Je leur ai proposé de signer un accord de perception forfaitaire. La même chose se serait produite. S'il avait signé avec moi, j'aurais pu diminuer mon propre impôt pour les Québécois de \$100. Il aurait pu majorer le sien de \$100 pour les mêmes intéressés et j'aurais procédé au recouvrement à sa place. Mais quand j'ai fait cette proposition, c'est comme si j'avais attaquer une vierge.

Le sénateur Flynn: Je ne suis pas au courant à ce sujet.

L'honorable M. Chrétien: Je connais la raison, mais je ne vais pas vous fournir l'explication. Ils ont déclaré «non, nous percevrons nos propres impôts». Une fois tout terminé, il a demandé un accord en matière de perception d'impôts en vue de résoudre leurs propres problèmes. Après toutes les difficultés qu'ils m'ont causées, ils étaient maintenant disposés à oublier leur virginité.

Le sénateur Flynn: Et vous ne vouliez pas.

L'honorable M. Chrétien: Non, je suis un bon chrétien, mon nom est Chrétien.

Le sénateur Flynn: Vous auriez eu un accord en matière de perception. Pourquoi aurait-il été nécessaire, si le Québec avait augmenté son impôt sur le revenu? Ils auraient perçu le montant.

L'honorable M. Chrétien: Ils auraient pu le faire. Nous n'avions pas résolu cette question. Lorsque j'ai proposé un accord de perception d'impôt pré-budgétaire, au cours de ces trois semaines, ils ont répondu: «rien à faire», de sorte que s'ils avaient accepté, ils auraient probablement augmenté leurs propres impôts dans la même proportion où j'aurais réduit les miens. Toutefois, nous n'avons jamais atteint ce stade parce

[Text]

warning. After that they wanted me to send them a cheque—something I have not done for anybody else.

Senator Flynn: But you are sending them \$40 million.

Hon. Mr. Chrétien: Yes, but in clause 59 you will see provision for adjustment. In some provinces the \$100 is too much and in others it is not enough, so there is provision for a cash payment when it is not enough. It is based on the same principle that I am paying the \$40 million.

Senator Flynn: The \$40 million will be in the form of a cheque to the Government of Quebec.

Hon. Mr. Chrétien: Yes, it will be in the form of a cheque based on six months; something like \$7 million a month for six months—for April, May, June, July, August and September.

Senator Flynn: The other provinces may receive cheques if the calculation shows that they are not collecting enough by the increase in their income tax.

The Chairman: If there is underpayment according to the formula.

Senator Flynn: Their government is collecting for them. If the amount collected for them is not enough, the federal government will add a cheque which will come from the Consolidated Revenue Fund.

Hon. Mr. Chrétien: Yes.

Senator Flynn: That will be something different. After all, you are collecting these taxes for all the provinces except Quebec.

Hon. Mr. Chrétien: We are collecting for the provinces; we are sending them a cheque.

Senator Flynn: But you are reimbursing them what is collected.

Hon. Mr. Chrétien: This is their money. If at the end of the process the \$100 for them represents less than they have spent in cutting sales tax, I will compensate them. There is a schedule in the bill providing that Ontario will have to reimburse us some money, but we will be paying, for example, \$20 million to British Columbia, because for them the \$100 does not cover all their costs.

Senator Flynn: It seems to me it would have been as simple to collect that money for Quebec from the reduction of the tax and send them a cheque. Why not?

Hon. Mr. Chrétien: We did not have an agreement with Quebec.

Senator Flynn: It could have been there in the bill.

Hon. Mr. Chrétien: Of course.

Senator Flynn: I am quite sure that in looking at it now the Government of Quebec would be happy to take the cheque.

[Traduction]

qu'ils ont agi unilatéralement 48 heures après le budget, en me donnant un pré-avis de deux heures. Après cela, ils voulaient que leur envoi un chèque, chose que je n'ai fait pour personne d'autre.

Le sénateur Flynn: Mais vous leur envoyez \$40 millions.

L'honorable M. Chrétien: Oui, mais il y a à l'article 59 une disposition en vue d'un réajustement. Dans certaines provinces, la somme de \$100 est trop élevée et dans d'autres, elle ne l'est pas assez; aussi existe-t-il, dans ce dernier cas, une disposition pour un paiement au comptant. C'est en me fondant sur le même principe que je paye \$40 millions.

Le sénateur Flynn: Il s'agira d'un chèque de \$40 millions adressé au gouvernement du Québec.

L'honorable M. Chrétien: Oui, d'un chèque échelonné sur une période de six mois, quelque chose comme \$7 millions par mois, pendant six mois, à savoir avril, mai, juin, juillet, août et septembre.

Le sénateur Flynn: Les autres provinces peuvent recevoir des chèques, si elles peuvent, chiffrés à l'appui, montrer qu'elles ne perçoivent pas assez par l'augmentation de leur impôt sur le revenu.

Le président: S'il y a un paiement insuffisant en vertu de la formule.

Le sénateur Flynn: Leur gouvernement procède à la perception pour leur compte. Si le montant perçu est insuffisant, le gouvernement fédéral ajoutera un chèque tiré sur le fonds du revenu consolidé.

L'honorable M. Chrétien: Oui.

Le sénateur Flynn: Il s'agira là de quelque chose de différent. Après tout, vous levez ces taxes pour toutes les provinces, sauf le Québec.

L'honorable M. Chrétien: Nous procédons à la perception pour les provinces et nous leur expédions un chèque.

Le sénateur Flynn: Mais vous leur remboursez ce qui a été perçu.

L'honorable M. Chrétien: C'est leur argent. Si à la fin de l'opération, les \$100 représentent une somme inférieure à la réduction de la taxe de ventes, je les dédommagerai. Ils existe dans le bill une annexe qui prévoit que l'Ontario devra nous rembourser une certaine somme d'argent, mais nous aurons payer, par exemple, \$200 millions à la Colombie-Britannique, parce que les \$100 ne couvrent pas tout ses frais.

Le sénateur Flynn: Il me semble qu'il aurait été aussi simple de percevoir cet argent du Québec à partir de la réduction de la taxe et de leur envoyer un chèque. Pourquoi pas?

L'honorable M. Chrétien: Nous n'avions pas d'accord avec le Québec.

Le sénateur Flynn: Il aurait pu se trouver ici dans le bill.

L'honorable M. Chrétien: Évidemment.

Le sénateur Flynn: Je suis persuadé que compte tenu de la situation actuelle, le gouvernement du Québec serait aujourd'hui bien disposé à accepter un chèque.

[Text]

Hon. Mr. Chrétien: The problem is that we have a good national scheme approved by everybody, and they are there to prove that Confederation is not working. They made a mess and made a lot of difficulty for me, perhaps hoping to destroy me, but I still have a bit of backbone.

Senator Flynn: I know.

Hon. Mr. Chrétien: I told them to go to hell. They cannot have it both ways; they cannot have the advantages and not the disadvantages of being in Confederation.

Senator Flynn: I can understand that you have a little personal feeling.

Hon. Mr. Chrétien: It's not personal feeling. I'm a Canadian and I'm fighting for—

Senator Flynn: You said, "They wanted to destroy me and I'm not going to be destroyed that easily." I don't blame you for that. That is the political aspect of this problem. When you realized that Mr. Parizeau was not giving you a positive answer, did you feel that he was setting a trap for you?

Hon. Mr. Chrétien: You know, we had a gentleman's agreement between all ministers of finance that on the day of the budget they were to say yes or no to me. Two hours before the budget he said he had no answer for me. I had no illusions but that at that moment he was up to something, but I treated him just as I did any other minister of finance.

Senator Flynn: I do not dispute that.

Hon. Mr. Chrétien: But, of course, when he did not live up to the commitment he had given me to say yes or no, I had to proceed; it was too late to draw up another budget.

Senator Flynn: But, as far as I am concerned, you should have suspected that they were laying a trap for you, because it was the first time in history that a federal budget was based on the reduction of generally accepted provincial taxes. I mean, under the present circumstances; and maybe some years ago it would have been safe to do that. However, don't you think that, under the present circumstances and with what had been said, to say the least, by Mr. Parizeau, you should have suspected that they were trying to create a debate around that?

Hon. Mr. Chrétien: But, you know, you would have been the first to blame me if I had risen in the House of Commons the night of the budget and said I was not going the same route because I did not trust Mr. Parizeau.

Senator Flynn: You could have used different words.

Hon. Mr. Chrétien: No; but I am not the diplomat of the government: I call a spade a spade.

Senator Flynn: I agree with that, but there are others around you who could have suggested a formula.

Hon. Mr. Chrétien: No, no; I have been in politics sufficiently long, Senator Flynn, to be able to afford to call a

[Traduction]

L'honorable M. Chrétien: Le nœud du problème est le fait que nous avons élaboré un bon programme national qui avait reçu l'approbation de tous; mais le P.Q. tient à prouver que la Confédération n'est pas en bonne santé. Ils ont créé des problèmes et m'ont donné beaucoup d'ennuis, peut-être dans l'espoir de me détruire, mais j'ai encore une solide carapace.

Le sénateur Flynn: Je le sais bien.

L'honorable M. Chrétien: Je leur ai dit d'aller se faire pendre. On ne peut avoir le drap et l'argent; ils ne peuvent jouir des avantages qui découlent de la Confédération tout en laissant les inconvénients de côté.

Le sénateur Flynn: Cette question semble vous toucher de près.

L'honorable M. Chrétien: Il ne s'agit pas de sentiment personnel. Je suis Canadien et je me bats pour—

Le sénateur Flynn: Vous avez dit: «Ils voulaient me détruire, mais je ne me laisserai pas faire.» Je ne vous blâme pas. C'est l'aspect politique de ce problème. Lorsque vous avez constaté que M. Parizeau ne vous donnait pas une réponse définitive, avez-vous pensé qu'il vous tendait un piège?

L'honorable M. Chrétien: En fait, les ministres des Finances s'étaient engagés à me répondre oui ou non le jour du budget. Deux heures avant la présentation du budget, il m'a dit qu'il n'était pas encore prêt à me répondre. Je n'avais aucune illusion, et à ce moment, j'ai cru qu'il y avait anguille sous roche, mais je l'ai traité exactement comme les autres ministres des Finances.

Le sénateur Flynn: Je n'en doute pas.

L'honorable M. Chrétien: Mais, évidemment, lorsqu'il a refusé de me répondre conformément à notre accord préalable, j'ai dû aller de l'avant tout de même; il était trop tard pour élaborer un autre budget.

Le sénateur Flynn: Personnellement, je pense que vous auriez dû vous douter qu'il vous tendait un piège, parce que c'était la première fois dans l'histoire du pays qu'un budget fédéral se fondait sur la réduction de taxes provinciales généralement acceptées. Je veux dire que c'était là la situation, mais il y a quelques années, cette mesure n'aurait probablement pas entraîné de problème. Toutefois, ne croyez-vous pas que, à la lumière des circonstances actuelles et de ce que M. Parizeau avait déclaré, vous auriez dû vous douter qu'ils essayaient de provoquer un débat sur cette question?

L'honorable M. Chrétien: Mais, comme vous le savez, vous auriez été les premiers à me blâmer si je m'étais levé, à la Chambre des communes le soir de la présentation du budget pour dire que je changeais d'orientation parce que je n'avais pas confiance en M. Parizeau.

Le sénateur Flynn: Vous auriez pu l'exprimer autrement.

L'honorable M. Chrétien: Non, car je ne suis pas un diplomate du gouvernement. J'appelle les choses par leur nom.

Le sénateur Flynn: J'en conviens, mais ceux qui vous entourent auraient pu proposer une formule différente.

L'honorable M. Chrétien: Non, non. Je suis en politique depuis assez longtemps, sénateur Flynn, pour me permettre

[Text]

spade a spade. If I had risen to say I did not trust the guy, you would have been the first to blame me for not treating him as a minister of finance duly elected in the land.

Senator Flynn: Yes, but you realize, Mr. Minister, that, for years, provinces in general and Quebec in particular were blaming the federal government for proposing plans which interfered with their fiscality and their programs. You were there entering this whole avenue of telling the provinces: "Do this, and if you do this we will pay you; if you don't, we will not do that." As in many other areas, in my opinion, the difficulty has been caused by the weakness, or the wrong attitude, on the part of the federal government in upsetting the priorities of the provinces in this matter, by entering into an area in which they are supposed to make their own decisions and forcing them to follow the avenue which you think they should follow or enter.

Hon. Mr. Chrétien: You know, I had an option that I eventually used. If the provinces had said no to me the day of the budget I would have announced that night that I was cutting income tax to the tune of \$100. If you look at my budget technically, the night of the budget I reduced the income tax of all taxpayers in all provinces except Alberta and Quebec, because of different problems.

Senator Flynn: Why didn't you do that?

Hon. Mr. Chrétien: Because I felt that for the economy it was more acceptable and more necessary to help those who spend their money. If you look at the problem with which we are faced, the level of savings is too high for the health of the economy, and I wanted to help those who were spending their money and the reduction of sales tax was the best avenue.

Senator Flynn: It was the best avenue, no doubt, but it was in a traditionally provincial field of fiscality.

Hon. Mr. Chrétien: No, but I made them an offer that they could refuse; it was not an offer with no choice.

Senator Flynn: But it was risky.

Hon. Mr. Chrétien: But if you are Minister of Finance and you are not ready to take some risks for the good of the nation, you give your job to someone else.

Senator Flynn: I mean, risky for the provinces to say no.

Hon. Mr. Chrétien: Oh, come on; it was a hell of a good deal for them. I was paying two-thirds of their own tax cuts. You know, in British Columbia they made the announcement two hours before I did so that they were not forced to say that I was paying two-thirds of it. They took all the bloody credit for this. I do not blame them for that; it was a fair ball game.

[Traduction]

d'appeler les choses par leur nom. Si je m'étais levé pour dire que je ne faisais pas confiance à M. Parizeau, vous auriez été le premier à me reprocher de ne pas le traiter de la même façon que les autres ministres des finances dûment élus du pays.

Le sénateur Flynn: Oui, mais vous vous rendez sûrement compte, monsieur le ministre, que pendant des années, les provinces en général et le Québec en particulier ont reproché au Gouvernement fédéral de proposer des plans qui empiétaient sur leur juridiction en matière de fiscalité et sur leurs programmes. Vous aviez adopté comme approche de dire aux provinces: «Faites ceci et si vous nous obéissez, nous vous paierons, sinon, nous ne ferons pas cela.» Comme dans bien d'autres domaines, je pense que les difficultés en cause découlent de la faiblesse ou de la mauvaise attitude du gouvernement fédéral qui bouleversait les priorités des provinces à cet égard en intervenant dans des domaines où ces dernières étaient censées prendre leurs propres décisions et en les obligeant à adopter sa propre approche.

L'honorable M. Chrétien: En fait, j'avais une option que j'ai finalement utilisée. Si les provinces m'avaient donné une réponse négative le jour du budget, j'aurais annoncé le soir même une réduction des impôts sur le revenu de \$100. Si vous examinez mon budget du point de vue technique, vous constaterez que le soir où je l'ai présenté, j'ai réduit l'impôt sur le revenu de tous les contribuables de toutes les provinces, abstraction faite de l'Alberta et du Québec, à la suite de problèmes bien différents.

Le sénateur Flynn: Pourquoi ne l'avez-vous pas fait?

L'honorable M. Chrétien: Parce que je croyais qu'il était plus acceptable pour l'économie et par surcroît nécessaire d'aider ceux qui dépensent leur argent. Si vous examinez le problème auquel nous faisons face, notre niveau d'épargne est trop élevé pour une économie saine et je tenais à aider ceux qui dépensent leur argent, or la réduction de la taxe de vente était la meilleure façon.

Le sénateur Flynn: Sans aucun doute, mais ce domaine relève de la compétence traditionnelle des provinces en matière de fiscalité.

L'honorable M. Chrétien: D'accord, mais je leur faisais une offre qu'elles pouvaient refuser, elles avaient le choix.

Le sénateur Flynn: Mais c'était dangereux.

L'honorable M. Chrétien: Mais si vous étiez ministre des Finances et que vous n'étiez pas disposé à prendre certains risques pour le bien du pays, il ne vous resterait plus qu'à demander à être remplacé.

Le sénateur Flynn: Je voulais dire qu'il était dangereux pour les provinces de refuser.

L'honorable M. Chrétien: Mais voyons, c'était un très bon marché pour elles. Nous payions les deux-tiers de leur propre réduction d'impôt. Vous savez, la Colombie-Britannique en a fait l'annonce deux heures avant moi, de sorte qu'elle n'était pas tenu de dire que nous payions les deux-tiers. Elle en a eu tout le crédit. Je ne l'en blâme pas. C'était un match équitable.

[Text]

Senator Flynn: I am not questioning that the technical aspects of your scheme were good for the economy; I am speaking of the political implications of your decision.

The Chairman: Senator Flynn, I think it was, shall we say, a judgment decision on the part of the minister.

Senator Flynn: Yes, and, of course, I do not mind that, but there are political aspects and the Minister of Finance and the government in Ottawa must take into consideration, and very often do, the political implications of a decision.

The Chairman: I assume that he did, but he went ahead with his plan.

Senator Flynn: Yes, but I am trying to find out if he is not sorry today that he went that way.

Hon. Mr. Chrétien: You know, after spending the week in Quebec, I do not feel sorry at all; everyone is asking when they will received their 85 bucks.

Senator Flynn: Yes, and everyone is wondering when they will have to pay it back.

Hon. Mr. Chrétien: Yes, but Mr. Parizeau did not dare to take it back right away. When he said that he goes for the 85 bucks and he is waiting for me at the corner "avec une brique et un fanal", as we say back home, I went to see his game and there was no "brique" and no "fanal" at all.

Senator Macnaughton: The decision, Mr. Chairman, surely was made on economic grounds.

Hon. Mr. Chrétien: That is all.

Senator Flynn: That is what I say.

The Chairman: Are there other questions?

Senator Molson: I would like to ask the minister what is the interpretation of the three western premiers saying later that they had not agreed. The way I understood it was that all provinces except Quebec had agreed and then, two or three days later, meeting in Saskatoon, they said they had not agreed. What is the story behind that?

Hon. Mr. Chrétien: I would like to know, sir. I think that makes no bloody sense—I am sorry for the word—no sense at all because, you know, they changed the date of their budgets in Manitoba and British Columbia to bring their budgets down on the same day as I did ours. I discussed that with them within three weeks. They passed it in their cabinets, and in the case of Saskatchewan they even consulted their caucus. To come the following week and say they were "forced"—well, as I said on TV, I had no gun. They could have said no, and I would have done something else.

You have to understand the system, and it is very frustrating for us. If you are a mayor in Canada and you have a problem, what do you do? You blame your provincial government. If you are a provincial government and you want to score some political points, you blame the federal government; and we cannot blame the Queen any more. Those are the facts of life.

[Traduction]

Le sénateur Flynn: Je ne dis pas que les aspects techniques de votre plan n'étaient pas bon pour l'économie. Je pense plutôt aux conséquences politiques de votre décision.

Le président: Sénateur Flynn, nous dirons que cette décision a été prise en fonction d'un jugement du ministre.

Le sénateur Flynn: Très bien, mais il y a des aspects politiques à cela, et le ministre des Finances ainsi que le gouvernement fédéral doivent, comme ils le font souvent, tenir compte des conséquences politiques d'une décision.

Le président: Je présume que le ministre l'a fait, mais il a poussé de l'avant son plan.

Le sénateur Flynn: Oui, mais j'essaie de savoir s'il n'est pas désolé aujourd'hui de s'être engagé dans cette voie.

L'honorable M. Chrétien: Vous savez, après avoir passé la semaine au Québec, je ne me sens nullement désolé. Tous me demandent quand ils recevront leurs \$85.

Le sénateur Flynn: Oui, et tous se demandent quand ils devront les rendre.

L'honorable M. Chrétien: Oui, mais M. Parizeau n'a pas osé les reprendre immédiatement. Lorsqu'il a dit qu'il était d'accord pour \$85, et qu'il m'attendait au tournant «avec une brique et un fanal», j'ai examiné son jeu, et je me suis rendu compte qu'il n'avait ni «brique», ni «fanal».

Le sénateur Macnaughton: La décision, monsieur le président, a sûrement été prise en fonction de considérations économiques.

L'honorable M. Chrétien: Voilà tout.

Le sénateur Flynn: C'est ce que je dis.

Le président: Y a-t-il d'autres questions?

Le sénateur Molson: Je voudrais demander au ministre comment il faut interpréter le fait que les trois premiers ministres de l'Ouest aient ultérieurement affirmé qu'ils n'avaient pas donné leur consentement. D'après ce que j'ai compris, toutes les provinces, sauf le Québec, avaient donné leur consentement, et deux ou trois jours plus tard, au cours d'une réunion à Saskatoon, ces trois premiers ministres ont dit qu'ils n'avaient pas donné leur consentement. Qu'en est-il exactement de tout cela?

L'honorable M. Chrétien: J'aimerais bien le savoir, monsieur. Je pense que c'est ridicule, ou disons absurde. Vous savez, le Manitoba et la Colombie-Britannique ont modifié leurs dates pour déposer leur budget en même temps que nous. J'en ai parlé avec eux pendant trois semaines. Elles ont présenté leur budget à leur cabinet, et dans le cas de la Saskatchewan, il y a même eu consultation du caucus. Mail ils sont revenus la semaine suivante en disant qu'ils avaient été forcés comme je l'ai dit à la télévision, je n'étais pas armé. Ils auraient pu dire non et j'aurais fait quelque chose d'autre.

Vous savez, vous devez comprendre le système et c'est très frustrant pour nous. Si vous êtes maire d'une ville du Canada et que vous avez un problème, que faites-vous? Vous blâmez votre gouvernement provincial. Si vous êtes à la tête d'un gouvernement provincial et que vous voulez marquer des points politiques, vous blâmez la Reine. Ainsi va la vie. Cependant,

[Text]

However, we blame the Americans once in a while, when it is convenient.

Senator Flynn: You would have had the opportunity, when the provinces refused your scheme, to say it was the fault of the provinces, but you were not ready to do that.

The Chairman: It works both ways.

Hon. Mr. Chrétien: I tried that in October, Senator Flynn. There were only two takers, and it was public knowledge because the C. D. Howe Institute, the Conference Board, the Canadian Chamber of Commerce, and many other organizations were recommending a cut in sales tax. In October, I said after, at my press conference, that I had tried and had failed. I tried again in January and did not succeed. My batting average for my budget was eight out of nine.

Senator Flynn: That is not bad as far as the provinces are concerned.

Hon. Mr. Chrétien: Yes, that is good.

Senator Flynn: But I do not see why you will not provide in this legislation for the possibility of our returning \$85 to each taxpayer in Quebec who paid as much as that in federal income tax, or the possibility of an agreement for collection of taxes, supposing that Mr. Parizeau and Mr. Lévesque would have come to their sense. I suppose you did not agree that was a possibility?

Hon. Mr. Chrétien: No, no. The officials of all the provinces came to Ottawa one week before the budget and remained for the full day to discuss all the mechanisms. This question of agreement for collection of taxes was raised by us and was very arrogantly dismissed by the Quebec government representatives as being unacceptable that the "feds" would collect any taxes for them. It was only after the budget that they came.

Senator Flynn: Since they were refusing the other method of refunding the taxpayer—

The Chairman: I would suggest that they were not refusing, but that they were perhaps choosing another method.

Senator Flynn: That is the reason I am asking you why you did not, or do not at this time, provide for an alternative.

Hon. Mr. Chrétien: I do not know what you mean by that.

Senator Flynn: By means of either a rebate or a collection agreement. If the Government of Quebec refuses both, then you are on safe ground.

Hon. Mr. Chrétien: You know, I have other things to do. I have called them and have written to them day after day. They were not keen on anything, but were trying to milk that controversy in favour of their political goal.

Senator Flynn: I have no sympathy for Mr. Parizeau.

[Traduction]

nous blâmons les Américains de temps à autre, lorsque c'est pratique.

Le sénateur Flynn: Lorsque les provinces ont refusé votre plan, vous auriez eu l'occasion de les blâmer, mais vous n'étiez pas prêt à cela.

Le président: Cela fonctionne dans les deux sens.

L'honorable M. Chrétien: J'ai essayé de le faire en octobre, sénateur Flynn. Il n'y avait que deux preneurs, et le public en était au courant, car le C.D. Howe Institute, le Conference Board, la Chambre de commerce du Canada et bon nombre d'autres organisations recommandaient une réduction de la taxe de vente. En octobre, j'ai dit, après ma conférence de presse, que j'avais essayé et que j'avais échoué. J'ai de nouveau essayé en janvier, mai encore une fois, sans succès. Ma moyenne au bâton en ce qui concerne mon budget a été de huit sur neuf.

Le sénateur Flynn: Ce n'est pas mauvais en ce qui concerne les provinces.

L'honorable M. Chrétien: Oui, c'est bon.

Le sénateur Flynn: Mais je ne vois pas pourquoi ne pas prévoir dans le projet de loi la possibilité de rembourser \$85 à chaque contribuable québécois en ayant versé autant en impôt sur le revenu fédéral, ou encore la possibilité d'un accord de perception des impôts, en présumant que Messieurs Parizeau et Lévesque aient repris leurs esprits. Je suppose que vous n'êtes pas convenus de cette possibilité?

L'honorable M. Chrétien: Non, les hauts fonctionnaires de toutes les provinces sont venus à Ottawa une semaine avant la présentation du budget, et ils y sont demeurés toute une journée pour discuter de tous les mécanismes en cause. Cette question de l'accord de perception des impôts a été soulevée par nous et rejetée de façon arrogante par les représentants du gouvernement du Québec, qui ont dit qu'il était inacceptable que le fédéral perçoive pour eux des impôts. Ce n'est qu'après la présentation du budget qu'ils sont venus.

Le sénateur Flynn: Puisque Québec refusait l'autre méthode de rembourser le contribuable; . . .

Le président: Je ne dirai pas qu'il refusait, mais plutôt qu'il choisissait une autre méthode.

Le sénateur Flynn: C'est pourquoi je vous demande pourquoi vous n'avez pas prévu ou pourquoi vous ne prévoyez pas maintenant une autre solution?

L'honorable M. Chrétien: Je ne sais pas ce que vous voulez dire.

Le sénateur Flynn: Par un dégrèvement ou un accord de perception. Si le gouvernement du Québec refuse ces deux solutions, alors on ne pourra rien vous reprocher.

L'honorable M. Chrétien: J'ai d'autres chats à fouetter. J'ai appelé Québec et j'ai écrit à Québec jour après jour. On ne voulait rien entendre, mais on avait l'intention d'exploiter cette controverse à l'avantage du but politique du gouvernement.

Le sénateur Flynn: Je n'ai aucune sympathie pour M. Parizeau.

[Text]

Hon. Mr. Chrétien: You should have told that to your friends in the House of Commons.

Senator Flynn: The National Assembly also took the side of Mr. Parizeau, including your friends from the Quebec Liberal Party. So, don't push me into that corner.

Hon. Mr. Chrétien: Have you read the resolution they passed? It was a kind of motherhood thing. I would have voted for the same thing.

Senator Flynn: What I am suggesting is that, with that kind of government in Quebec, flexibility on behalf of the federal government would probably be a safer road than that of confrontation.

Hon. Mr. Chrétien: You may have your opinion.

The Chairman: Senator Flynn, it just occurred to me—and the minister may answer this one way or the other—that if a collection agreement were suggested to Quebec, would that not be open to the same political interpretation of intrusion?

Senator Flynn: It is up to them to decide whether they will allow the government to send cheques directly to the taxpayer or sign an agreement, but the moment they sign it they can hardly criticize it.

Senator Connolly (Ottawa West): Traditionally, they have never agreed to a collection agreement.

Senator Flynn: This is a six month thing; you must remember that it is not permanent.

Hon. Mr. Chrétien: If it is a matter of principle, you do not lose principle for six months.

Senator Connolly (Ottawa West): But you might lose your interest!

Senator Roblin: Mr. Chairman, I should like to follow up on the question raised by Senator Molson with respect to the attitude of the western provinces, because I feel that the minister gave perhaps less than a balanced reply with respect to that situation. I got the impression from him that he believed that whatever took place in Yorkton, as it happened on April 13, was politically motivated. Well, I dare say that in politics political motivations do explain a lot, but, I really think the answer does somewhat less than justice to what took place on that occasion, because the four premiers—not just the premiers of the Prairie provinces—all joined in an expression of warning, let us say, to the federal government in that they were really not satisfied with the procedures that were followed.

The Chairman: Senator Roblin, would that be the case even though they had passed the necessary legislation?

Senator Roblin: Yes, and I will come to that. In the budget speech brought down by the government of the province of Manitoba on April 10—the same date as the federal budget was brought down in Ottawa—the minister on that occasion was very clear in his warnings to the federal government that he did not wish this to be considered a precedent, and did not feel that the matter had been handled in an appropriate way. The reason for that is as Senator Flynn has stated, and I know

[Traduction]

L'honorable M. Chrétien: Vous auriez dû le mentionner à vos amis de la Chambre des communes.

Le sénateur Flynn: L'Assemblée nationale s'est également rangée du côté de M. Parizeau, y compris vos amis du parti libéral québécois. Alors n'essayez pas de m'en imposer.

L'honorable M. Chrétien: Avez-vous lu la résolution qu'ils ont adoptée? Cela allait tellement de soi. J'aurais moi-même voté de la même façon.

Le sénateur Flynn: Compte tenu du genre de gouvernement en place à Québec il me semble qu'une certaine souplesse de la part du gouvernement fédéral serait probablement mieux qu'une confrontation.

L'honorable M. Chrétien: Vous avez droit à votre opinion.

Le président: Sénateur Flynn, je viens d'avoir une idée avec laquelle le ministre peut être d'accord ou non mais, si on proposait un accord de perception à Québec, ne pourrait-on pas donner à cette mesure la même interprétation politique d'ingérence?

Le sénateur Flynn: C'est à Québec de décider s'il permettra au gouvernement de distribuer des chèques directement aux contribuables ou de conclure une entente, mais dès qu'une entente est signée, il est difficilement possible de la critiquer.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): De façon générale, le Québec n'a jamais accepté d'accord de perception.

Le sénateur Flynn: Cette situation ne porte que sur six mois; il faut se rappeler que ce n'est pas une situation permanente.

L'honorable M. Chrétien: Si c'est une question de principe, on n'abandonne pas ses principes pour six mois.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Mais on peut y perdre certains avantages.

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, j'aimerais reprendre la question soulevée par le sénateur Molson relativement à l'attitude des provinces de l'Ouest car, à mon avis, le ministre y a peut-être répondu d'une façon un peu biaisée. Il m'a donné l'impression de croire que ce qui s'est passé à Yorkton, le 13 avril, avait un motif politique. Eh bien, j'ose dire qu'en politique, les motifs politiques expliquent beaucoup de choses. Mais je crois vraiment que sa réponse donne une image un peu fausse de ce qui s'est passé, car les quatre Premiers ministres, non seulement les premiers ministres des provinces des Prairies, ont tous décidé d'avertir, disons, le gouvernement fédéral que les mesures prises ne les satisfaisaient pas.

Le président: Sénateur Roblin, cela serait-il encore vrai si l'on avait adopté la loi nécessaire?

Le sénateur Roblin: Oui, et j'en viens à ce point. Dans le discours sur le budget du gouvernement de la province de Manitoba, le 10 avril, même date que pour le discours sur le budget du gouvernement fédéral à Ottawa, le ministre, dans ses avertissements au gouvernement fédéral, a clairement indiqué qu'il ne voulait pas que cette situation crée un précédent et qu'il ne croyait pas qu'on ait réglé l'affaire de façon appropriée. La raison est celle qu'a signalée le sénateur Flynn, et je

[Text]

how difficult it is to impress this idea on the federal authorities without their feeling that this is purely a local reaction of a municipality complaining to the Queen, as the minister so appropriately put it.

Provinces do not feel that way. They have seen, in days gone by, in legislation brought down by the federal government—perhaps with the best of intentions, and the best of legislation—that, in fact, it did control their priorities. I am thinking in particular of the areas of health, welfare and that type of thing. That was a matter of very grave contention, as this very situation is with the Province of Quebec, and other provinces to a lesser degree; that is, that the federal government should not use its fiscal power to compel the provinces to adopt priorities they might not wish to adopt.

The solution to that problem came along years later—I hope it was a solution—when the federal government abandoned its role of policy-setting in this field and went to the block grant system under which they simply handed money over to the provinces and told them, within very broad terms of reference, how to spend it. This is what should have been done in the first place. To some of the provinces it seemed that there was a relapse or a falling back from that policy when it appeared that the federal Minister of Finance was saying to them, “If you want my money, you have to do what I want you to do—namely, reduce the provincial sales tax.” Whether the minister agrees with my analysis or not, I should like to tell him from some experience that this is the sincerely held view.

Let me conclude on a constructive note. I want to say that I believe he has done the right thing in trying to devise a fiscal measure that involves the provinces in improving the national economy. I do not think that the measure warrants such high praise, but perhaps I will get into that later on. I like the principle he is using to try to get federal-provincial co-operation, but there has to be a better method devised; otherwise he will find himself in similar trouble again.

Hon. Mr. Chrétien: I thank you for your comments, Senator Roblin. I must tell you, though, that I was working under extreme and difficult conditions, because there is a tradition of budget secrecy that goes back 15 or 20 years. That tradition holds that the federal Minister of Finance inform the provincial ministers on the day a federal budget is to be brought down. He tells them that very day and indicates to them what is in it.

I went to the provincial finance ministers and discussed with them not only the sales tax issue but also other fiscal and monetary policies, including the value of the Canadian dollar, the effect it had on their economy, and so forth. As I say, this was difficult for me to do.

The national leader of the New Democratic Party asked for my resignation because a leak of a budget item appeared in the *Toronto Star* on the day of the budget. Dalton Camp talked about the content of the budget in his column on the day of the

[Traduction]

sais à quel point il est difficile de faire comprendre cela à l'administration fédérale sans que cette dernière estime qu'il s'agit simplement d'une réaction locale de la part d'une municipalité se plaignant à la Reine, comme le Ministre l'a si justement souligné.

Les provinces ne pensent pas ainsi; elles ont déjà vu le gouvernement fédéral adopter des lois, peut-être dans les meilleures intentions et peut-être s'agissait-il des meilleures lois, mais, en fait, elles ne tenaient pas compte de leurs priorités. Je pense en particulier aux domaines de la santé, du bien-être et à des secteurs connexes. Il s'agissait d'un litige assez sérieux, comme celui-ci avec la province de Québec, et dans une moindre mesure avec d'autres provinces; le gouvernement ne devrait pas utiliser son pouvoir fiscal pour forcer les provinces à adopter des priorités qu'elles ne veulent pas adopter.

La solution du problème a été trouvée quelques années plus tard, du moins j'espère que c'est une solution, lorsque le gouvernement fédéral a abandonné son rôle d'établissement de politiques dans ce domaine en optant pour le système de subventions globales selon lequel il donnait tout simplement des sommes aux provinces en leur disant comment les dépenser aux termes d'un mandat très général. C'est ce qu'on aurait dû faire dès le début. Certaines provinces ont cru que l'on dérogeait à cette politique lorsqu'il a semblé que le ministre fédéral des Finances leur disait: «Si vous voulez mon argent, vous devez faire ce que je veux, en l'occurrence, réduire la taxe de vente provinciale». Que le Ministre soit d'accord ou non avec mon analyse, j'aimerais lui dire que, d'après mon expérience, c'est bel et bien ainsi que cette initiative a été perçue.

Laissez-moi terminer sur une note plus positive! Pour ma part, je crois qu'il a bien agi en essayant de mettre au point une mesure fiscale permettant aux provinces de participer au rétablissement de l'économie nationale. Je ne crois pas que la mesure mérite tant d'éloges, mais peut-être qu'elle en méritera plus tard. Le principe qu'il utilise pour essayer de se rallier une coopération fédérale-provinciale me plaît, mais il faut trouver un meilleur dispositif pour le faire, sinon la même situation se reproduira.

L'honorable M. Chrétien: Je vous remercie de vos observations, sénateur Roblin. Toutefois, je dois vous avouer que je travaillais dans des conditions des plus difficiles car on respectait une tradition du secret en ce qui a trait au budget depuis 15 ou 20 ans. Cette tradition veut que le ministre fédéral des Finances annonce son budget aux ministres provinciaux le jour où il doit le présenter. Il les en informe ce même jour, en leur en indiquant aussi la teneur.

J'ai rencontré les ministres provinciaux des Finances, et j'ai discuté non seulement de la question de la taxe de vente, mais aussi d'autres politiques budgétaires et monétaires, dont la valeur du dollar canadien, ses répercussions sur l'économie, et ainsi de suite. Encore une fois, ce n'était pas une chose facile.

Le chef du Nouveau parti démocratique fédéral m'a demandé de démissionner, parce qu'une fuite concernant le budget, une remarque, a paru dans le *Star* de Toronto le jour de la présentation du budget. Dalton Camp en a d'ailleurs

[Text]

budget. Of course, I did not leak this information to Dalton Camp, because I do not talk to him very often!

I took some risks and had to depart from traditional things which make no sense today. I took a lot of risks in trying to be imaginative, if I can use that term, and in attempting to evolve a new system on which everyone could agree. Given the fact that the conflict with Quebec was looming, the statement by the western premiers, that while they agreed with the substance of the proposal they disagreed with the procedures leading up to its implementation, was, to my mind, a poor criticism. They could have called me personally, or the Prime Minister, to make their complaint. Instead, they chose to give credibility to the contention that I was intruding in the provincial domain, but that was not the case; they were completely free to reject the proposal.

Senator Roblin: Mr. Minister, you placed these gentlemen in a very difficult position. What you seem to be saying is that if one criticizes what the federal government does, one automatically becomes an advocate of the destruction of the nation; one automatically becomes a supporter of the Parti Québécois. I do not think that is a proper view to take. I think you must permit public men with public responsibilities in other parts of this country to say publicly what they feel, whether or not it may be inconvenient from some points of view. I think that right has to be respected.

Hon. Mr. Chrétien: I accept that. I am merely saying that, given all the facts, they had very little to complain about. They knew all along what was going on. This was preceded by three weeks of consultation. They were free to do whatever they wished. To say that they were forced into it is completely wrong.

In the case of Manitoba, I talked with both the Minister of Finance and the Premier about this. I met the Minister of Finance at the airport in Winnipeg. We had allocated an hour and a half to discuss the sales tax issue, and it took only ten minutes to conclude the discussion. We discussed monetary policies and other topics for the balance of the hour and a half. He understood the procedure. I then met with Premier Lyons on the occasion of your being sworn in as a senator. I requested a meeting with him, and I was told he had 15 minutes to talk with me. In fact, he stayed in my office for an hour and a half—and it was quite a pleasant hour and a half. So, there was a good deal of consultation.

Senator Roblin: I was aware of that meeting, and I also had some conversation with the premier as to what took place at that meeting, which I do not feel I have any right to disclose.

I think you are adopting a fundamentally unsound position when you say that the premiers of the four western provinces failed to use their best and honest judgment in dealing with this matter of public policy. They may disagree with you, and they may well be wrong, but I think you must impute to them the same good motives that I and others impute to you.

[Traduction]

parlé dans son journal. Je n'ai évidemment pas donné ce renseignement à Dalton Camp, parce que je ne lui parle pas très souvent.

J'ai pris des risques, et j'ai dû m'écarter de traditions qui n'ont plus cours de nos jours. J'ai pris énormément de risques pour essayer de faire preuve d'imagination et mettre au point un nouveau système qui pourrait rallier toutes les opinions. Étant donné l'imminence du conflit avec le Québec la critique des premiers ministres des provinces de l'Ouest, qui s'estimaient en faveur du principe de la proposition, tout en rejetant les procédures conduisant à sa réalisation me paraissait injuste. Ils auraient pu m'appeler, ou communiquer avec le Premier ministre pour présenter leurs doléances. Ils ont préféré laisser croire que j'intervenais dans les affaires des provinces, ce qui n'était pas le cas. Ils étaient tout à fait libres de rejeter la proposition.

Le sénateur Roblin: Monsieur le ministre, vous avez placé ces messieurs dans une position très difficile. Vous semblez dire que si on critique le gouvernement fédéral, on se fait automatiquement l'apôtre de la destruction de la nation, on devient partisan du Parti québécois. Cela me paraît abusif. J'estime que vous devez permettre à ceux qui, ailleurs au Canada, ont des responsabilités publiques, de dire ouvertement ce qu'ils pensent, même si, à certains égards cela ne vous semble peut-être pas très commode. Je pense qu'il faut respecter ce droit.

L'honorable M. Chrétien: Je n'en disconviens pas. Je veux simplement dire qu'étant donné tous les faits, ils avaient fort peu de raison de se plaindre. Ils savaient depuis le début ce qui se passait. Auparavant, il y avait eu trois semaines de consultations. Ils étaient libres de faire ce qui leur semblait bon. Il est complètement faux de dire qu'on leur avait forcé la main.

Pour ce qui est du Manitoba, j'ai parlé de cette question avec le ministre des Finances ainsi qu'avec le premier ministre. J'ai rencontré le ministre des Finances à l'aéroport de Winnipeg. Nous avions prévu une heure et demie pour discuter de la taxe de vente, et la question était close au bout de dix minutes. Pendant tout le reste du temps, nous avons discuté de politiques budgétaires et d'autres problèmes. Il avait compris la procédure. J'ai ensuite rencontré le premier ministre Lyons, lorsque vous êtes entré en fonction comme sénateur. Je lui avais demandé un entretien, et il m'avait fait savoir qu'il pourrait me consacrer 15 minutes. En fait, il a passé une heure et demie dans mon bureau, ce qui, en fait, fut fort agréable. Il y a donc eu énormément de consultations à ce sujet.

Le sénateur Roblin: J'étais au courant de cette rencontre, et j'ai aussi parlé avec le premier ministre de ce qui s'y est dit.

Je pense que vous adoptez un point de vue qui n'est fondamentalement pas valable, lorsque vous dites que les quatre premiers ministres des provinces de l'Ouest n'ont pas fait preuve de beaucoup de discernement sur cette question de politique publique. Ils peuvent être en désaccord avec vous, et même avoir tort, mais j'estime que vous devez leur prêter des motifs aussi valables que ceux que d'autres et moi vous accordons.

[Text]

Hon. Mr. Chrétien: Given the fact that they have the right to criticize me, why do you then take exception when I criticize them?

Senator Roblin: I do not. You have every right to criticize them.

Hon. Mr. Chrétien: That is right, and I have used that right.

Senator Roblin: As a member of the Senate—a body which, I am told, has some responsibility to represent regional points of view—it seemed to me that it would not be right to let this matter go without putting forward the position taken by these men. Since they are not here to speak for themselves, I felt it was my duty to do that.

Hon. Mr. Chrétien: Let me say that I have read some of the transcripts of some of the exchanges in the legislatures of those provinces, and I can tell you that they were somewhat less considerate of me in their remarks.

Senator Flynn: I would not take it too personally.

Hon. Mr. Chrétien: Not at all. You know me: I am your former student. If I can tough it out with you, as a professor, I can tough it out with them.

Senator Flynn: You were my most brilliant student, too!

Senator Roblin: Mr. Chairman, I do have a suggestion I should like to make to the minister that I think might be worth considering.

Would you feel disposed at some time, Mr. Minister, to take a stand against this traditional secrecy in budgetmaking—something which has far outworn its original purpose? These are no longer matters that can be held close to the breast and discussed without some reference to public opinion or public education. To my mind, we should give up this silly idea, except in the most special of circumstances, and deal with these matters in an open way.

Hon. Mr. Chrétien: I agree entirely. In fact, I had that in mind when consulting with the provincial ministers of finance on this proposal. The federal government controls 40 per cent of the tax take and the provincial government 60 per cent, so certainly there should be consultation.

In arriving at the last budget, I broke with tradition. Some said I went too far. I do not think so. I agree with you that there should be much greater consultation. In fact, before coming here this morning I met with the tax review group and put before that group a tax problem on which I requested their views before the next budget.

I agree that there is far too much secrecy in budget procedures. It used to be that we were afraid that someone might make a buck on the side. I recall that a parliamentarian in England had to resign because his secretary bought a few packages of cigarettes before the budget came down and the price of cigarettes went up. That sort of thing makes no sense. While we have to ensure that no one takes unfair advantage of

[Traduction]

L'honorable M. Chrétien: Puisqu'ils ont le droit de me critiquer, pourquoi me reprochez-vous d'utiliser du même procédé à leur égard?

Le sénateur Roblin: Pas du tout; vous avez toute latitude pour le faire.

L'honorable M. Chrétien: En effet, et j'ai utilisé ce droit.

Le sénateur Roblin: En tant que membre du Sénat, qui, m'a-t-on dit, se doit aussi de représenter le point de vue des régions, il me semble qu'il ne serait pas juste de laisser tomber cette question sans présenter la position que ces hommes ont adoptée. Puisqu'ils ne sont pas là, j'ai pensé qu'il était de mon devoir de parler en leur nom.

L'honorable M. Chrétien: Laissez-moi vous dire que j'ai lu des transcriptions de certaines déclarations faites à l'assemblée législative dans ces provinces; je peux vous affirmer qu'ils y étaient peu intentionnés à mon égard.

Le sénateur Flynn: Je ne prendrais pas cela trop personnellement.

L'honorable M. Chrétien: Pas du tout, vous me connaissez, je suis un de vos anciens étudiants. Si je peux m'endurcir à l'égard de mon professeur, je peux aussi m'endurcir vis-à-vis d'eux.

Le sénateur Flynn: Vous étiez aussi l'un de mes plus brillants étudiants.

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, je voudrais présenter une suggestion qui paraîtra peut-être intéressante au ministre.

Monsieur le ministre, seriez-vous disposé à un moment donné à prendre position contre le secret qui, traditionnellement, entoure l'élaboration du budget, et qui va beaucoup plus loin que le but qu'il avait à l'origine. Ces questions ne sont plus du genre à rester secrètes et à être débattues sans tenir compte de l'avis du public. Selon moi, on devrait abandonner cette idée idiote, sauf dans des circonstances très spéciales, et les traiter ouvertement.

L'honorable M. Chrétien: Je suis tout à fait d'accord avec vous. En fait, j'y songeais déjà lorsque j'ai consulté les ministres provinciaux des Finances au sujet de cette proposition. Le gouvernement fédéral contrôle 40% des recettes fiscales, les gouvernements provinciaux, 60%: il devrait donc y avoir consultation.

Pour ce qui est du dernier budget, j'ai rompu la tradition. Certains disent que je suis allé trop loin. Je ne le pense pas. Je conviens avec vous qu'il devrait y avoir beaucoup plus de consultations. En fait, avant de venir ici ce matin, j'ai rencontré le groupe de la révision de l'impôt, lui ai soumis un problème fiscal et lui ai demandé son opinion avant le prochain budget.

Je reconnais qu'il y a beaucoup trop de mystère autour de la procédure budgétaire. Dans le passé, nous avions peur que quelqu'un tire son épingle du jeu. Je me rappelle qu'un parlementaire, en Angleterre, a été obligé de démissionner parce que sa secrétaire avait acheté quelques paquets de cigarettes avant la présentation du budget. Cela est ridicule. Même s'il faut s'assurer que personne ne profite des renseignements

[Text]

inside knowledge on these matters, there has to be greater public input in respect of certain policies.

Once a proposal takes the form of legislation there is not a great deal of flexibility, either here or in the House of Commons, so far as any changes are concerned. When it reaches this point, it is usually a matter of the minister having to undertake that he will take certain representations into consideration in formulating the next budget.

The Chairman: Mr. Minister, we have several questions arising out of my first one. Perhaps we could now move into that.

Senator Walker: Might I have one word before we move on, Mr. Chairman? I am not going to get into the matter of the Quebec dispute; my leader has more than adequately covered that. I do, however, want to congratulate the minister on behalf of most Canadians. I am a Conservative, and I am telling you that it was an excellent idea. It was well received, and it is going to do a lot of good.

Some Hon. Senators: Hear, hear.

Senator Flynn: You should make it permanent.

The Chairman: Mr. Minister, what evidence is there, if any, to date that this sales tax reduction has provided any stimulus to the economy? And at the time you introduced it, what evidence was there that such a move tried in other places had produced the result that you were looking for?

Hon. Mr. Chrétien: I do not have any hard evidence to put before you, Mr. Chairman. I do have some indications that retail sales have increased substantially since April.

I based my judgment on this sales tax proposal on the experience of the Ontario government of two years ago when they reduced the sales tax on cars and some other items. Based on that experience, I decided that we had to provide the tax cut for those who were spending their money. Part of any general cut in income taxes finds its way into savings. By reducing the sales tax, we were helping those who are spending, and indeed providing an incentive for greater spending. It is still too early to tell, but the preliminary indications are quite good.

The Chairman: What was the experience in the United States?

Hon. Mr. Chrétien: The analysis that we carried out in respect of the improvement last year in the U.S. economy showed the reason to be an upsurge in the personal demand for goods. I felt that the best way to achieve the same thing in Canada was to reduce retail sales taxes. In that way, those who were spending the money would get the benefit, and not those who were saving or spending their money abroad.

The Chairman: Mr. Minister, there are several items in Bill C-56 on which the committee has some fairly strong views. The first one is the matter of establishing a minimum age of

[Traduction]

internes sur les questions financières, il doit y avoir une plus grande participation du public au sujet de certaines mesures.

Une fois qu'un projet de loi devient loi, il est assez difficile, que ce soit ici ou à la Chambre des communes, de le modifier. A ce stade, il revient habituellement au ministre de décider qu'il tiendra compte de certaines observations, lors de l'élaboration du budget suivant.

Le président: Monsieur le ministre, nous avons plusieurs questions qui découlent de la première. Nous pourrions peut être les aborder.

Le sénateur Walker: Puis-je dire un mot avant de poursuivre, monsieur le président. Je ne vais pas parler du différend au sujet du Québec. Mon chef de parti en a suffisamment parlé. Toutefois, je tiens à féliciter le ministre au nom de la plupart des Canadiens. Je suis conservateur et je peux vous dire que c'était une excellente idée. Elle a été bien reçue et je pense qu'elle va faire beaucoup de bien.

Des voix: Bravo.

Le sénateur Flynn: Vous devriez rendre cette réduction permanente.

Le président: Monsieur le ministre, quelles preuves avez-vous jusqu'à maintenant, si vous en avez, que cette réduction de taxes de vente ait stimulé l'économie? Deuxièmement, à l'époque où vous l'avez proposée, quelles preuves avez-vous qu'une telle mesure, qui a été essayée dans d'autres endroits, avait produit les résultats escomptés?

L'honorable M. Chrétien: Je n'ai pas de preuves rigoureuses à vous soumettre, monsieur le président. Je puis pourtant vous indiquer que la vente au détail a augmenté d'une manière très importante depuis avril.

Pour ce qui est de la proposition de la réduction de taxes de vente, je me suis fondé sur l'expérience du gouvernement ontarien il y a deux ans, lorsqu'il a réduit les taxes de vente sur les voitures et autres articles. Fort de cette expérience, j'ai décidé que nous devions accordé une réduction de taxe aux consommateurs. Toute réduction générale de l'impôt sur le revenu se retrouve, en partie, dans l'épargne. En réduisant la taxe de vente, nous aidions les consommateurs et par le fait même stimulions la consommation. Il est encore trop tôt pour se prononcer, mais les premiers indices semblent de bonne augure.

Le président: Qu'a donné l'expérience aux États-Unis?

L'honorable M. Chrétien: L'analyse que nous avons effectuée l'année dernière au sujet de l'amélioration de l'économie américaine a démontré qu'il s'agissait d'une hausse dans la demande personnelle de biens. J'ai donc estimé que la meilleure façon d'atteindre le même résultat au Canada, c'était de réduire la taxe de vente au détail. Ainsi, c'est le consommateur qui bénéficierait de la situation et non pas ceux qui épargnent ou qui investissent à l'étranger.

Le président: Monsieur le ministre, il y a plusieurs points dans le bill C-56, sur lesquels le Comité désire se prononcer: le premier se rapporte à la question de créer la limite de 60 ans,

[Text]

60 before which an RRSP may not be matured. This committee felt—and there was evidence to this effect before it from the Life Underwriters' Association who represent a very substantial volume of policyholders—that it has in the past worked, and would continue to work, hardships in many cases where there was an early death of the breadwinner of the family, say at the age 45 or 50, and where there was a young wife and family, if there was an inability to collapse the RRSP and take an income averaging annuity. The committee felt there was no need to have a minimum age, that the hardship conditions that might result outweighed any suggested benefit from the element, which was made clear to us in committee, that the nature and character of an RRSP as a retirement provision should be maintained and emphasized. We were told that this was the purpose of a minimum age, so that the beneficiaries could not get at that fund before age 60.

Have you had some second thoughts on that? What we would like to see is that the minimum age provision should be deleted. We are satisfied to accept your undertaking, if you are prepared to give us that, to deal with this in the next budget.

Hon. Mr. Chrétien: Mr. Chairman, I have had a long discussion in the other place about this. The reason we decided to put an age to it was to make clear the essential purpose of an RRSP. RRSPs are for retirement, and when you look at the advertisements for the sales of RRSPs you see that those sales are designed to sell them as a scheme to avoid taxes more than to achieve savings for retirement age. In my judgment, there is a danger of a slip there. When the scheme was established the purpose was that it should act as a retirement savings plan, but now it is being sold as a way of avoiding paying the normal amount of tax. So we decided to insert the minimum age to establish very clearly the purpose of these plans.

We know there is a mechanism to cover the situation you described where a person who has accumulated some savings for retirement purposes dies at say, age 45. His widow can always contribute this to her own RRSP, if needed. And, of course, in the case of the children we have another problem that I understand you wish to discuss later, and that is what happens with the payment of taxes at death.

The Chairman: But the neat point here is that in the law as it now stands there is provision under which notwithstanding this age limitation the widow could take action as a result of which income from that RRSP would be available to her. But it is cumbersome and expensive. Nevertheless, there is a method existing in the law and, that being the case, how much are you going to achieve if this kind of situation should develop in the future by way of impressing the character of retirement income on the RRSP? If the need arises, people will use this cumbersome, expensive method.

Hon. Mr. Chrétien: Well, in there a better method that will not lead to the danger that I have mentioned to you, that too many people now do not take those advantages in terms of retirement but as a loophole which enables them to avoid paying normal taxes? I would rather live with this so-called cumbersome system than create a situation where there would

[Traduction]

âge avant lequel un REER ne peut venir à échéance. Le Comité a estimé—et il a reçu des témoignages à cet égard de l'Association des assureurs-vie du Canada qui représentent une grosse proportion des assurés—que cela a créé dans le passé et continuera à le faire, beaucoup de difficultés dans nombre de cas, notamment en cas de décès précoce du chef de famille, disons à 45 ou 50 ans, laissant derrière lui une jeune femme et des enfants, s'il y a impossibilité de convertir le REER en rente à versement invariable. Le Comité a donc estimé qu'il n'y avait pas besoin d'avoir un âge minimal, et que les difficultés occasionnées l'emportaient sur les avantages. Cela nous a donc laissé penser que la nature et le caractère du REER en tant que fonds de retraite devraient être maintenus et accentués. On nous a dit que c'était là le but de l'âge minimum, de sorte que le bénéficiaire ne puisse retirer de l'argent de ce fonds avant l'âge de 60 ans.

Y avez-vous repensé? Nous aimerions bien que la disposition concernant l'âge minimum soit supprimée. Nous sommes décidés à accepter vos initiatives, si vous nous laissez le soin de traiter la question dans le prochain budget.

L'honorable M. Chrétien: Monsieur le président, j'en ai discuté longuement dans l'autre endroit. Nous avons décidé de fixer un âge minimal afin de préciser le but du REER. Ce régime a été créé en vue de la retraite, et lorsque vous étudiez les annonces concernant le REER, vous voyez qu'on insiste surtout sur l'évitement de l'impôt plutôt que sur l'épargne-retraite. A mon avis, cela crée un certain danger. Lorsque le régime a été créé, le principal objectif était l'épargne-retraite, mais maintenant on y voit un moyen d'éviter de payer l'impôt exigible. Alors nous avons décidé de fixer un âge minimal pour préciser l'objectif de ce régime.

Nous savons qu'il existe un recours dans un cas où, comme vous l'avez dit, une personne qui a accumulé un certain montant d'épargne en prévision de sa retraite meurt disons à l'âge de 45 ans. Si nécessaire, sa veuve peut faire créditer les épargnes de son mari à son propre régime enregistré d'épargne-retraite. Nous avons bien sûr un autre problème dans le cas des enfants, à savoir ce qui arrive aux impôts exigibles après le décès du bénéficiaire initial; j'ai cru comprendre que vous voulez en reparler plus tard.

Le président: Mais le point en litige, c'est que la loi, dans sa forme actuelle, contient une disposition en vertu de laquelle, nonobstant l'âge limite, la veuve peut faire des démarches lui permettant de retirer les revenus du régime enregistré d'épargne-retraite. Mais ces démarches seraient longues et onéreuses. Néanmoins, comme la loi prévoit effectivement un recours, si une telle situation se présente à l'avenir, comment allez-vous faire valoir que le REER doit constituer un revenu de retraite? Si le besoin se présente, les gens auront recours à cette méthode longue et onéreuse.

L'honorable M. Chrétien: Mais dites-moi, y a-t-il un meilleur moyen qui n'entraînera pas les conséquences dont je vous ai parlé, c'est-à-dire, un moyen qui empêcherait les gens de profiter de ce régime pour éviter l'impôt plutôt que pour s'assurer un revenu de retraite? Je préfère garder ce système, même s'il est encombrant, plutôt que créer une situation

[Text]

be a slide into this other type of program. But I do not have a completely closed mind on that. I think such matters are always being put forward in a period of rush for the government. I can have another look at it, but at this time I think it is quite important to determine very clearly that an RRSP is for retirement purposes only and is not intended to be utilized in any other way.

The Chairman: Well then, may I just add this, Mr. Minister, if the deletion of the age limit of 60 is not to be considered, then the situations that I have outlined to you could be dealt with by exception.

Hon. Mr. Chrétien: I will look at the problem of someone who has accumulated RRSPs and then dies before age 60. I think this is related to the other problem that you raised as to what happens in the case of death between the ages of 60 and 70. My preoccupation is the same as yours, and that is as to what happens, in those circumstances, in the case of a father who has accumulated some money and who has dependent children. The same thing happened in the problem dealing with the period from age 60 to age 71. I am preoccupied with that. But because we introduced the RRIF program, we had to change the rules, because at age 71 the person had either to convert his RRSP into cash and pay the tax at that date at the level of his last taxation year of buy a life annuity. Now with the RRIF program there will be a lot of money that will be transferred and become available to beneficiaries. Of course, the number of children of people over 71 who are still at school is not very great. It will be a preoccupation for my boss, but not for everybody. There is also the situation regarding other dependents, crippled children or something like that. I would like to review all the problems of dependent children in relation to RRSPs and RRIFs, but I do not want, through being preoccupied about dependent children, to create a situation where money will flow from one generation to another without the due amount of tax being paid on it. I do not want the RRSP being transformed, as I said earlier, from a scheme of providing for retirement to a scheme for building estates. You can build an estate if you want to, but you pay your tax in doing it. The RRSP was designed for retirement income purposes. Of course, suppose a man is 22 or 25 years old and his father dies, the accumulated RRSP is not part of his estate. To children who are not dependent, the money should flow in the normal way with the due tax being paid. If there are some children who are dependent, that is a different matter. I have sympathy for that situation, and I promise you that I will review the matter in relation to dependent children. As for the rest, however, if someone has accumulated money in an RRSP for retirement purposes and then dies, that should not, because of a loophole, make it cheaper for the independent children to get the money.

The Chairman: Except that under the law as it now stands, with the maximum age of 71 being the compulsory time for the collapse of the plan, the widow at that time may take an income averaging annuity and so defer further taxes. If you have the minimum age of 60, it is not available until she

[Traduction]

contraire à l'objectif de la loi. Mais j'ai l'esprit ouvert. Il me semble qu'on insiste toujours sur des questions semblables quand le gouvernement manque de temps. Je peux étudier la question à nouveau mais pour le moment je crois qu'il est important de préciser, sans ambiguïtés, que le REER a été créé en vue de la retraite seulement et ne doit pas être utilisé autrement.

Le président: Permettez-moi d'ajouter, monsieur le ministre, que si l'on ne songe pas à supprimer l'âge limite de 60 ans alors on pourra régler les cas dont je vous ai parlés par des mesures d'exception.

L'honorable M. Chrétien: J'étudierai le problème qui se pose lorsqu'une personne, qui a cotisé à un REER, meurt avant d'atteindre l'âge de 60 ans. Je crois que cela se rattache à l'autre problème que vous avez signalé, soit celui d'une personne qui meurt entre l'âge de 60 et 70 ans. Comme vous, je m'inquiète davantage de ce qui se passe dans le cas où un père de famille, qui a des enfants à charge, a cotisé pendant un certain temps à un de ces régimes. La même chose se produit dans le cas où la personne meurt entre l'âge de 60 et 71 ans. Cela me préoccupe. Mais, parce que nous avons créé le FERR, nous avons dû changer les règles du jeu puisqu'à 71 ans la personne devait convertir son REER en argent comptant et, à cette date, payer l'impôt exigible calculé au même taux que lors de sa dernière déclaration, ou souscrire une rente viagère. Maintenant, avec le FERR, des sommes considérables seront transférées aux bénéficiaires. Très peu de personnes de plus de 71 ans ont toujours des enfants à l'école. Peu de gens s'en inquièteront, sauf mon patron. Il faut aussi songer aux autres personnes à charge, aux enfants infirmes, etc. J'aimerais examiner tous les problèmes des enfants à charge dans le cadre du REER et du FERR mais je ne veux pas, tout en étant préoccupé par le cas des enfants à charge, créer une situation où des sommes passeront d'une génération à l'autre sans que l'impôt exigible ne soit payé. Comme je l'ai dit plus tôt, je ne veux pas que le REER, conçu afin de garantir des revenus de retraite, serve à grossir les successions. Vous pouvez améliorer votre succession si vous le voulez mais, ce faisant, vous devez payer l'impôt. Le REER a été conçu afin de garantir un revenu de retraite. Si un homme a 22 ou 25 ans lorsque son père meurt, il est évident que les prestations payables en vertu du REER ne font pas partie de sa succession. Dans le cas des enfants qui ne sont pas des personnes à charge, l'impôt exigible doit être payé sur l'argent qui leur est versé. Si les enfants sont considérés comme des personnes à charge, c'est une toute autre situation. J'ai beaucoup de sympathie pour ces derniers, et je vous promets d'étudier la question des enfants à charge. Dans les autres cas cependant, si quelqu'un a accumulé de l'argent dans un REER pour sa retraite et qu'il meurt, les enfants indépendants ne doivent pas pouvoir hériter de l'argent sans payer l'impôt.

Le président: La loi, dans sa forme actuelle, prescrit que le régime prend fin lorsque la veuve atteint l'âge maximal de 71 ans, mais cette dernière peut, lors du décès, prendre une rente à versements invariables et reporter l'impôt. Si vous gardez l'âge minimal de 60 ans, elle ne peut pas recevoir une rente à versements invariables jusqu'à ce qu'elle ait 60 ans.

[Text]

reaches the age of 60 before she can take advantage of the income averaging provision.

If these flexibilities exist in the law now, then they take away from the direct purposes which you have stated of impressing the character of retirement on these plans and not having in them the idea of saving taxes. But the question does become important for a young widow, a widow who is not 60 and who has children to support, and I would think at that stage we could assume that if she had a husband, or maybe even if she didn't, there would still be children.

Hon. Mr. Chrétien: Well, I have just stated that there is a problem when there is a death leaving dependent children or a dependent wife. That is a problem I will look into. I have undertaken to do that this morning, and I will do it. But I must tell you quite clearly that I make a fundamental distinction between the situation in which there are dependent children or a dependent spouse and the situation in which there are no dependants.

The Chairman: Well, the exception method which I suggested to you would be a limiting method.

Hon. Mr. Chrétien: I will look at your suggestions, senator.

The Chairman: It is more in line with the purpose that you stated.

Hon. Mr. Chrétien: I have expressed the view that I want those funds to be accumulated for retirement purposes. There is no doubt about that. But when there is an accumulation, and there is a death at an earlier age and there are dependent children and/or a dependent spouse, that is a different situation, and I will look at that. I will also look at the difference between the ages 60 and 71, as you have suggested.

The Chairman: Of course, need is a strong force impeding the doing of something to relieve that need. If you have these situations with the minimum age limitation of 60 and this need develops, then the need can be taken care of under the existing law, although expensively and clumsily.

Hon. Mr. Chrétien: Well, perhaps clumsily, or somewhat clumsily, but expensively—not necessarily.

The Chairman: Well, the widow, for instance, would need to establish a new RRSP each year until she reached the age 60.

Hon. Mr. Chrétien: But if she is putting all that money into RRSPs of her own, that means she does not need the money that much.

The Chairman: The point is that she may need all of the earnings or she may need what I would call the supplementary feeding from the fund.

Hon. Mr. Chrétien: If she needs some of that money, or if anyone who has an RRSP needs some of that money, she can always take it out as she needs it and pay the normal tax on it.

The Chairman: By this method, once your minimum age comes in force, at the present time, yes.

[Traduction]

Si vous gardez ces dispositions trop souples dans la loi actuelle, vous allez à l'encontre de l'objectif que vous avez énoncé, soit de faire comprendre aux gens que ces régimes sont conçus en vue de la retraite et qu'ils ne doivent pas servir à l'évitement de l'impôt. Mais c'est une question très importante pour la jeune veuve, celle qui n'a pas encore 60 ans et qui a des enfants à charge, et je crois qu'à ce moment nous devons tenir pour acquis que si elle avait un mari, ou même si elle n'en avait pas, elle aurait des enfants à charge.

L'honorable M. Chrétien: J'ai déjà dit que lorsqu'un bénéficiaire meurt et qu'il a des enfants à charge ou une épouse qui lui survit cela crée un problème. Je vais m'en occuper. J'ai promis ce matin de le faire et je le ferai. Mais je dois vous dire très clairement que je fais une nette distinction entre le cas où il y a des enfants à charge ou une épouse, et celle où n'y a pas de personnes à charge.

Le président: La méthode d'exception dont je vous ai parlée serait d'application restreinte.

L'honorable M. Chrétien: Je vais étudier vos suggestions, sénateur.

Le président: Cela correspond davantage aux objectifs que vous avez énoncés.

L'honorable M. Chrétien: J'ai déjà dit que ces fonds doivent être accumulés en vue de garantir une retraite. Cela ne fait aucun doute. Mais la situation est différente lorsqu'il y a accumulation, décès prématuré et présence d'enfants ou d'un conjoint à charge. Je compte bien examiner ce point et étudier la différence qui existe selon que la personne est âgée de 60 ou de 71 ans, comme vous l'avez proposé.

Le président: Évidemment, lorsque quelqu'un est dans le besoin, on s'efforce de lui venir en aide. Si une personne se retrouve dans cette situation pendant que l'âge minimum est fixé à 60 ans, elle peut être secourue en vertu de la loi actuelle, même si cette aide est coûteuse et incommode.

L'honorable M. Chrétien: Elle est peut-être quelque peu incommode, mais pas forcément coûteuse.

Le président: Par exemple, la veuve serait forcé de souscrire à un nouveau régime enregistré d'épargne-retraite chaque année jusqu'à ce qu'elle atteigne l'âge de 60 ans.

L'honorable M. Chrétien: Mais si elle investit tout cet argent dans son propre régime, cela signifie qu'elle n'en a pas tellement besoin.

Le président: Elle a peut-être besoin de tous les gains ou de ce que j'appellerais les revenus additionnels provenant du fonds.

L'honorable M. Chrétien: Si elle-même ou n'importe quelle autre personne qui souscrit à un régime enregistré d'épargne-retraite a besoin de cet argent, elle peut toujours retirer cet argent et payer les impôts ordinaires qui s'y rapportent.

Le président: Selon la méthode actuelle, elle peut le faire une fois qu'elle a atteint l'âge minimum.

[Text]

Hon. Mr. Chrétien: As I say, senator, I will review that and take into account your representations. I have expressed the principles. I do not want to get involved in the mechanics of it, because I am not a technician on this subject.

The Chairman: Then perhaps we could move on to the other point which I think was included in what you said, namely the computation of benefits under an RRSP or an RRIF in the case where there is no spouse but there are children. What has been suggested is that in those circumstances the fair market value of that benefit in the RRSP would be determined and would be added to the income of the estate of the owner of that plan and would be taxable at his marginal rate. Now, where there is no spouse and the children are the beneficiaries, the children would get the proceeds of the policy which they could take by way of an income averaging annuity under the existing law. They could do that now. They get the money, the proceeds, and the annuitant's estate pays the tax.

The feeling of the committee was that this was an unjust burden and might cause hardship if it were applied, because there might be provisions in the man's will to supplement his RRSP to take care of his children. In such a case the estate will have to scramble to find the money to pay the income tax, and will not receive the proceeds of the plan to use for that purpose. That is the reverse of your usual situation of dealing with dependants.

Hon. Mr. Chrétien: But I said I would look into that, senator. I do not want to get involved in taking note of your representations, but in the next budget I hope to have a scheme that will take into account your representations—some of your representations, not necessarily all of them.

Senator Connolly (Ottawa West): Mr. Chairman, may I go back to the proposition the minister put to us? I can understand, as he can, I guess, that, if you have people selling registered retirement savings plan programs they will advertise them as a way to minimize tax or to avoid tax. In fact, as I understand it, ultimately the tax will be paid but perhaps at a lower rate. It does not have the effect of avoiding tax, really, but only of reducing tax on the proceeds of the moneys in the plan. I should think that whether it goes into a life annuity or into an income averaging annuity, the tax will be paid at the marginal rate of the recipient, whoever gets it.

The Chairman: Yes, and immediately on receipt.

Senator Connolly (Ottawa West): Yes. I think that if one of these arrangements is made below the age of 60, and even if some of the corpus of the fund is to be funnelled out, there will still be tax payable, probably at a lower rate. But it will still be taxable.

Hon. Mr. Chrétien: You said, Senator Connolly, something that is important: the tax has to be paid. That is the principle. One way or the other the tax has to be paid. We see the possibility through the RRIF programs, that they could open up a situation where there would be large sums of money. The accumulation of money in those schemes is fantastic. Now we

[Traduction]

L'honorable M. Chrétien: Comme je l'ai déjà dit, sénateur, je reviendrai sur cette question et j'étudierai vos commentaires. J'ai exposé les principes. Je ne peux pas entrer dans les détails car je ne suis pas un expert dans ce domaine.

Le président: Dans ce cas, nous pourrions peut-être parler de l'autre point que vous avez abordé, notamment le calcul des prestations découlant d'un REER ou d'un FERR dans le cas où il n'y a pas de conjoint mais seulement des enfants. Dans ce cas, on a proposé de calculer la valeur marchande raisonnable de ces prestations découlant d'un REER, et de l'ajouter au revenu de la succession du bénéficiaire de ce régime; cette valeur serait imposable à son taux marginal. Lorsqu'il n'y a pas de conjoint et que les enfants sont les bénéficiaires, ces derniers recevraient le produit de la police sous forme de rente à revenu moyen en vertu de la loi actuelle. Ils pourraient le faire à l'heure actuelle. Ils obtiennent le produit et la succession du bénéficiaire paie l'impôt.

Le Comité était d'avis que cette façon de procéder imposait un fardeau injuste et pourrait même être préjudiciable car dans son testament, le bénéficiaire aurait pu prévoir des dispositions pour compléter son REER et prendre soin de ses enfants. En pareil cas, la succession devra se débrouiller et trouver l'argent pour payer les impôts et ne pourra utiliser le produit du régime à cette fin. Cette méthode est tout à fait contraire à celle que vous utilisez habituellement dans le cas des personnes à charge.

L'honorable M. Chrétien: Mais, j'ai dit que je me pencherais sur cette question, sénateur. Je veux bien prendre vos commentaires en note et dans le prochain budget, j'espère pouvoir établir un système qui tiendra compte de certains de vos commentaires, mais pas nécessairement de tous.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Monsieur le président, pourrais-je reprendre la proposition que nous a faite le ministre? Je comprends comme lui d'ailleurs que si certaines personnes vendent des régimes enregistrés d'épargne-retraite, elles les décriront comme une façon de payer moins d'impôt ou d'éviter d'en payer. En fait, si je comprends bien, on paiera quand même de l'impôt en fin de compte mais peut-être à un taux moindre. On ne dispense pas les bénéficiaires de payer l'impôt, mais ils en paient moins pour l'argent qu'ils ont investi dans le régime. En fait, qu'il s'agisse d'une rente viagère ou à versements invariables, le bénéficiaire, quel qu'il soit, paiera de l'impôt à un taux marginal.

Le président: Oui, et dès qu'il aura reçu son argent.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Oui. Je crois que même si certains de ces arrangements sont conclus avant que la personne n'atteigne l'âge de 60 ans et même si une partie du fonds doit être écartée, on devra quand même payer de l'impôt, probablement à un taux moindre. Quoi qu'il en soit, ces sommes seront quand même imposables.

L'honorable M. Chrétien: Sénateur Connolly, vous avez dit quelque chose d'important: l'impôt doit être versé et c'est là le principe. D'une façon ou d'une autre, la personne doit payer des impôts et c'est exactement ce que je voulais dire. Nous avons vu que dans le cas des FERR, les bénéficiaires peuvent accumuler des sommes très importantes. Il ne fait aucun doute

[Text]

get everyone at 71. There is no doubt about that. He pays the total amount that year at the rate for that year. Of course, normally at 71, for the average owner the rate of the tax is lower than at other times when he was making an income. He had to do that or buy a life annuity and when he bought a life annuity, there was something for his spouse, but usually nothing for his children. So, through these proposals, some more money will be channelled to his children.

I simply want to be fair to everyone. I do not want to create a loophole. It is a new system, and I have said on occasion that I need some time to polish it. We have to keep in mind the matter of dependent children. The normal tax rate should be paid one way or the other. We seem to agree on the principle.

The Chairman: Can we move on to the next point, which is the matter of the treatment of interest of life insurance policy loans? Last year, Mr. Minister, you agreed to undertake to make certain changes in the law, and that was done. The effect was that where interest was paid by a policyholder on a loan, if the loan was used to earn income, the interest was deductible. If the loan was not used to earn income, the interest was not deductible but it could be added to the adjusted cost basis. This year it is a question of the hand that giveth now taketh away. In this bill it is taken away, so far as pre-1978 interest is concerned. It is said that there are no circumstances under which one may add interest as an element in addition to premiums to the adjusted cost basis. The explanation given was that the insurance companies said their computer systems were not adjusted to deal with that kind of information for other than the current year.

We dislike, of course, having our efforts go in vain and last for only one year. What was so bad about the records whereby if a policyholder in those circumstances could produce evidence to the income tax authorities that the money was not used for the earning of income, and not otherwise taken advantage of, it should not form part of the adjusted cost basis?

Hon. Mr. Chrétien: The reason why we had to change it was because we found out that the companies would not be treated equally under the law. Very few companies were able to get from their records the proper information needed to achieve the goal you have mentioned. We wanted to treat every company—those who could and those who could not—on the same basis. We passed a law, and from there on we are going ahead and everyone is on an equal basis. Of course, you are telling me that we are penalizing those people who have kept records—

The Chairman: That is right.

Hon. Mr. Chrétien: ... as against those who have not kept records. At the same time, should we penalize those who have not kept records because they were not called upon to keep those records?

The Chairman: But you are not penalizing the companies, because they have no obligation to pay anything as a result of this. It would only be to supply information. If they cannot do

[Traduction]

que toutes les personnes ayant atteint l'âge de 71 ans sont visées. Elles paient le montant total selon le taux fixé pour cette année précise. Évidemment, pour le bénéficiaire moyen âgé de 71 ans, le taux d'imposition est moins élevé que lorsqu'il recevait un salaire. Il doit procéder de cette façon ou acheter une rente viagère, et lorsqu'il choisit cette dernière solution, il laisse quelque chose à son conjoint, mais rien à ses enfants. De cette façon, une partie du l'argent sera remise aux enfants.

Je veux être juste pour tout le monde et ne pas laisser d'échappatoire. Il s'agit d'un nouveau système et j'ai déjà dit qu'il me fallait un certain temps pour le mettre au point. Nous devons tenir compte des enfants à charge. Le taux d'imposition normal serait appliqué d'une façon ou de l'autre. Nous semblons d'accord sur ce principe.

Le président: Pouvons-nous passer au point suivant qui concerne les intérêts relatifs à des prêts sur des polices d'assurance-vie. L'an dernier, monsieur le ministre, vous vous êtes engagé à apporter certaines modifications à la loi et vous avez tenu parole. À la suite de ces modifications, lorsque le détenteur d'une police contracte un emprunt pour en tirer un revenu et qu'il paie des intérêts, ces derniers sont déductibles. Si l'emprunt ne rapporte rien, les intérêts ne sont pas déductibles mais ils peuvent être ajoutés au coût rajusté. Cette année, on donne d'une main pour reprendre de l'autre. Dans le présent projet de loi c'est précisément le cas des intérêts accumulés avant 1978. Il est dit qu'en aucun cas, en plus des primes, on ne peut ajouter les intérêts au coût de base rajusté. On a donné comme explication que les compagnies d'assurance ont déclaré que leurs ordinateurs n'ont été réglés pour traiter ce genre de renseignement que pour l'année en cours.

Bien entendu, nous n'aimons pas effectuer un travail qui devient inutile et qui n'est valable que pour un an. Qu'y avait-il de si répréhensible dans les pièces justificatives aux moyens desquelles, dans ces cas-là, si un détenteur de police pouvait fournir au fisc la preuve que cet argent n'avait pas été utilisé pour gagner un revenu, et qu'il n'en avait pas profité autrement, il ne devrait pas être inclus dans le coût de base rajusté?

L'honorable M. Chrétien: Nous avons changé cette règle parce que nous avons découvert que dans le cadre de la loi les compagnies ne pouvaient pas être traitées sur un pied d'égalité. Très peu de compagnies étaient en mesure de garder dans leurs dossiers les renseignements voulus pour atteindre l'objectif que vous avez mentionné. Nous voulions traiter chaque compagnie, celles qui pouvaient le faire et celles qui ne le pouvaient pas, sur le même pied. Nous avons adopté une loi, et désormais nous suivons cette voie, et tout le monde est sur un pied d'égalité. Bien entendu, vous me direz que nous pénalisons celles qui ont gardé les pièces voulues ...

Le président: C'est exact.

L'honorable M. Chrétien: ... par rapport à celles qui ne l'ont pas fait. Mais devrions-nous pénaliser celles qui n'ont pas gardé les pièces voulues et qui n'ont pas été obligées de le faire?

Le président: Mais vous ne pénalisez pas ces compagnies puisqu'elles ne sont pas obligées de verser quoi que ce soit à la suite de cela. Il s'agirait seulement de fournir des renseigne-

[Text]

it, and the taxpayer has kept records, he should be able to produce his records, and if they are creditable they should be accepted.

Hon. Mr. Chrétien: In terms of equity we have to treat everyone equally. We tried the other system and it was not possible for every policyholder to be on the same footing. In future, everyone with start from the same day and will be on the same basis.

The Chairman: You mean that discovery was made only when the law came into force for the year 1977 and prior years?

Hon. Mr. Chrétien: We received representations on that from the insurance companies. Most of them, the great majority of them, are in agreement with what we are doing. I understand there are some which would have preferred the old system; but as I want to treat every policyholder on the same footing, I have to go one way or the other. If I keep the old system, no one will be equal; but now, I believe, everyone will be treated equally and fairly.

The Chairman: I was pointing out that the life insurance companies are not monetarily affected at all by this provision.

Hon. Mr. Chrétien: I know. I am talking about the policyholders. I want them to be treated equally. If we keep the old system, policyholder will be penalized because he has the wrong company, compared to the person who has a policy in another company. In future, all policyholders will be treated exactly the same—whatever is the track record of his company in relation to the computation of all the information needed.

The Chairman: Yes; but under the income tax law, in dealing with expenses, for instance, not every taxpayer who files a claim for deduction because of expenses that are related to the earning of his income is able to qualify and to justify those expenditures. The ones who can are allowed the deduction. If you read the law reports on tax cases, you will see there are many who fail to support the amount of the expenses and they do not succeed. There are others who have the necessary records and facts and they succeed.

Hon. Mr. Chrétien: I know; but most of those records will be kept by the company and not by the individual. I believe we will be penalizing the policyholder, not because of his own failure but because of the failure of his company to keep the proper record, if you compare that situation with the person who is with another company. That is the best judgment I can provide in those circumstances. I know that when you are Minister of Finance you always pass judgment and create problems, even if you want to be the nicest guy around.

The Chairman: Except that I think there is an element here of the principle which I have stated, which is that if there is a

[Traduction]

ments. Si elles ne peuvent pas le faire, et que le contribuable a gardé les pièces nécessaires, il devrait être mesure de les produire, et si elles sont valables elles doivent être acceptées.

L'honorable M. Chrétien: Pour être équitable, nous devons traiter tout le monde sur un pied d'égalité. Nous avons essayé d'autres régimes, et tous les détenteurs de police ne parvenaient pas à être sur un pied d'égalité. Maintenant, à l'avenir, chacun commence à la même date et sera traité suivant le même principe.

Le président: Vous voulez dire qu'on a découvert cet état de choses que lorsque la loi est entrée en vigueur pour l'année 1977 et les années antérieures?

L'honorable M. Chrétien: Les compagnies d'assurances nous ont présenté des observations à ce sujet. La plupart d'entre elles souscrivent à ce que nous faisons actuellement. On m'a laissé entendre que certaines auraient préféré l'ancien régime; mais puisque je veux traiter tous les détenteurs de police sur un pied d'égalité, je dois m'engager dans une voie ou dans l'autre. Si je garde l'ancien régime, elles ne seront pas sur un pied d'égalité, mais actuellement, je pense que tous les détenteurs de police seront traités sur un pied d'égalité et équitablement.

Le président: Je voulais signaler que cette disposition ne prévoit le versement d'aucune somme par les compagnies d'assurance-vie.

L'honorable M. Chrétien: Je sais. Je parle actuellement des détenteurs de police. Je veux qu'ils soient traités sur un pied d'égalité, et non pas les compagnies. Si nous gardons l'ancien régime, un détenteur de police sera pénalisé parce qu'il a acheté sa police à la mauvaise compagnie, par rapport à la personne qui a acheté une police à une autre compagnie. À l'avenir, tous les détenteurs de police seront traités de la même façon, quels que soient les antécédents voulus.

Le président: Oui, mais aux termes de la loi fiscale, par exemple, en ce qui concerne les dépenses, ce ne sont pas tous les contribuables qui réclament une déduction pour les dépenses effectuées pour gagner leur revenu, qui sont en mesure d'indiquer explicitement et de justifier ces dépenses. La déduction est accordée à ceux qui peuvent le faire. Si vous lisez les rapports juridiques sur les affaires fiscales, vous constaterez qu'il y a un grand nombre de contribuables qui n'ont pas pu justifier le montant de leurs dépenses, et la déduction ne leur est pas accordée. Il y a en a d'autres qui fournissent les pièces et les preuves nécessaires, et elle leur est accordée.

L'honorable M. Chrétien: Je le sais, mais la plupart de ces dossiers seront tenus par la compagnie et non pas par les particuliers. Je pense que nous pénaliserons le détenteur d'une police, non pas parce qu'il n'a pas gardé les pièces voulues, mais parce que sa compagnie ne l'a pas fait, si vous comparez cette situation à celle de la personne qui a acheté une police à une autre compagnie. C'est le meilleur jugement que je puisse prononcer dans ces conditions. Je sais que lorsque vous êtes ministre des Finances vous exprimez toujours un jugement susceptible de créer des difficultés, même si vous voulez être l'homme le plus sympathique.

Le président: Sauf, qu'à mon avis, il y a un élément ici du principe que j'ai énoncé, et qui veut que si on est tenu de

[Text]

requirement that certain information be furnished in order to obtain a certain method of making your return and claiming the interest, either as a deduction or as an addition to the adjusted cost basis, in less than the year that has passed since the amendment passed into law, in December of last year, it is difficult to accept that enough disclosure has been developed on this subject matter to enable one to make with finality a decision of this kind. You say the life companies said that they would not have the records, but the careful policyholder would, and he should have the chance too.

Senator Cook: The only one you are penalizing, Mr. Minister, is the innocent policyholder who has kept records.

Hon. Mr. Chrétien: Yes, but we have to draw the line at one day. We have decided to treat everyone on the same basis. What was the reason for him to keep the records? There was no specific requirement for him to keep them because we have changed the law. If he kept it, fine for him, but why should he draw benefit? The others were not required to keep records and had no reason to do so.

Senator Cook: I can see the reason for the answer of the department but, speaking for myself, I cannot agree with the rationalization of it. I do not see how you can rationalize taking away the rights of an innocent policyholder who, in fact, has kept records. There seems to be no rational reason at all to penalize him.

Hon. Mr. Chrétien: But at the same time another man may not have kept records at all because nobody had asked him to do so, and he had no reason to keep them. There is an argument for both sides. I have decided that it looks fairer to me if everyone is treated equally and on the same basis.

The Chairman: I was talking about expenses a few minutes ago. Case after reported case shows that in some instances the taxpayer did not keep records and, therefore, he could not establish his quantum of expenses. In other cases he did keep records and he succeeded in winning his point. This is the same kind of treatment that we think the policyholder who keeps records is entitled to get in this type of situation.

Hon. Mr. Chrétien: I think someone who has expenses knows that he has to keep his records of expenses if he wants to have deductions. If he does not keep them, he will be the victim of his own negligence. In the case of the person who had not kept records, as Senator Cook is suggesting, he had no reason formerly to keep them. A practical man, in that situation, would have no reason to keep them because he would not need them.

The Chairman: That is hard luck for the one who does not keep records. He knows what the law is.

Hon. Mr. Chrétien: At the time the law did not ask him to keep any of those records. Now the law asks him to keep them in the future. Everyone knows if you do not keep a record of

[Traduction]

fournir certains renseignements afin de pouvoir remplir sa déclaration d'impôt et de demander la déduction des intérêts, ou de les ajouter au coût de base rajusté, pour une période inférieure à l'année qui s'est écoulée depuis que la modification est devenue loi, en décembre 1977, il est difficile d'admettre qu'un nombre suffisant de données a été établi sur ce sujet pour pouvoir rendre une décision définitive de ce genre. Vous dites que les compagnies d'assurance-vie ont déclaré qu'elles n'ont pas les pièces justificatives, mais que le détenteur de police avisé les aurait, et il devrait pouvoir bénéficier également de la déduction.

Le sénateur Cook: Le seul contribuable que vous pénalisez, monsieur le ministre, est le détenteur d'une police innocent qui a conservé ces pièces justificatives.

L'honorable M. Chrétien: Oui, mais nous devons établir une limite. Nous avons décidé de traiter tout le monde sur le même pied. Pour quelle raison a-t-il gardé des pièces justificatives? Il n'était pas tenu de le faire parce que nous avons modifié la loi. S'il les a gardées, c'est très bien, mais pourquoi devrait-il en tirer un avantage? Les autres n'étaient pas tenus de garder des pièces justificatives, et ils n'avaient aucune raison de le faire.

Le sénateur Cook: Je vois pour quelle raison le ministre nous donne cette réponse, mais pour ma part, je ne peux pas souscrire à son raisonnement. Je ne vois pas comment vous pouvez justifier logiquement le fait d'enlever ces droits au détenteur de police innocent, qui en fait, a conservé les pièces justificatives. Il ne semble y avoir aucun motif raisonnable de le pénaliser.

L'honorable M. Chrétien: Mais en même temps, une autre personne pourrait ne pas avoir tenu des comptes parce que personne ne le lui aurait demandé, et qu'elle n'avait aucune raison de le faire. Il existe une thèse pour chacun des deux cas. J'en suis venu à la conclusion qu'il est plus juste de traiter chacun de la même façon en se fondant sur le même principe.

Le président: Je parlais de dépenses il y a quelques minutes. On nous a signalé de nombreux cas indiquant que le contribuable ne tenait pas toujours des dossiers et, par conséquent, était incapable de déterminer le quantum de ses dépenses. Dans d'autres cas, il tenait des comptes et réussissait à avoir gain de cause. A notre avis, le détenteur d'une police qui tient des comptes devrait, dans ce genre de situation, recevoir ce même type de traitement.

L'honorable M. Chrétien: Je pense qu'une personne ayant des dépenses à effectuer sait qu'elle doit tenir des comptes sur ses dépenses si elle veut obtenir des exemptions. Si cette personne n'en tient pas, elle risque d'être victime de sa propre négligence. En ce qui concerne la personne n'ayant pas tenu de comptes, le sénateur Cook est en train de dire qu'elle n'avait, auparavant, aucune raison de le faire. Dans une telle situation, un homme pratique n'aurait aucune raison d'en tenir parce qu'il n'en aurait pas besoin.

Le président: C'est malheureux pour la personne qui ne tient pas une certaine comptabilité. Elle est au courant de la loi.

L'honorable M. Chrétien: A ce moment-là, la loi ne lui demandait pas de tenir des comptes. Elle le lui demande maintenant. Tout le monde sait que lorsqu'on tient une comp-

[Text]

your expenses, you are running the risk of not qualifying. At the time it was of no benefit for a person to keep his policy loan interest records.

The Chairman: What you are saying is that there is only one way of proving your case on this point, and that is what you have to say as a taxpayer and policyholder does not mean anything so far as evidence is concerned. In the future you must produce a verification from the insurance company showing two things: firstly, that the interest was paid; and, secondly, that it was not added to the adjusted cost base. There is a requirement that the evidence must be of a certain kind. What we are saying is evidence that is credible evidence should be permitted in relation to this type of thing just as it is in relation to expenses.

Hon. Mr. Chrétien: I think we have a disagreement here. It looks like we are not agreeing on that point.

Senator Cook: We have to reconsider our situation in view of the fact that the minister does not agree with us.

The Chairman: That is why I am trying to—

Hon. Mr. Chrétien: Convince me.

The Chairman: ... assist the minister in achieving the objects that he wants to achieve, and I am making suggestions to that end.

Senator Cook: Very persuasive ones, to my mind, but not to the minister's.

Hon. Mr. Chrétien: I can still look into that, but I do not think I am about to change my mind about it.

The Chairman: A little while ago I was leading into a basis on which you might have some concession to make, that is, I suggested that in the short period of time since you changed the law in Bill C-11, on our recommendation, there has not been time to consider the full effect of changing the law again.

Senator Cook: We are left with a problem.

The Chairman: The law, as changed in Bill C-11, was good enough and satisfied the minister because he made the amendments in December of last year. Now they are changing it back.

Hon. Mr. Chrétien: This has only very slightly affected the changes that I agreed to make after your representations last December. We came to the conclusion that we had to make the change in order to be fair to everyone.

You put forward the argument that the ones who kept records should be benefitted for it. I am arguing to the contrary; that the people who have no reason to keep records should not be penalized because they have not kept records.

The Chairman: When you say that interest pre-1978 is not eligible to qualify as an addition to the adjusted cost bases, this is a serious matter so far as the policyholder is concerned because it increases the amount of his deduction in connection with a loan, or the maturity of a policy, as to what part of that

[Traduction]

tabilité de ses dépenses, on court le risque d'avoir droit à une exemption. Auparavant, il n'était pas avantageux pour une personne de tenir une comptabilité.

Le président: Ce que vous nous dites, c'est qu'il n'existe qu'une façon de prouver votre point à ce sujet; en d'autres termes, ce que vous avez à dire en tant que contribuable et détenteur d'une police ne signifie rien en ce qui concerne les preuves. À l'avenir, vous devez présenter un état de vérification dressé par la compagnie d'assurance. Cet état doit indiquer que l'intérêt a été payé et qu'il n'a pas été ajouté au prix de base rajusté. La preuve doit être d'un type particulier. En d'autres termes, une preuve digne de foi devrait être acceptée dans ce cas particulier, tout comme cela se produit pour les dépenses.

L'honorable M. Chrétien: Je pense que nous sommes en désaccord sur ce point.

Le sénateur Cook: Nous devons donc réexaminer la situation.

Le président: C'est la raison pour laquelle j'essaie de ...

L'honorable M. Chrétien: ... me convaincre.

Le président: Les opinions que je formule visent à aider le ministre à atteindre les objectifs qu'il s'est fixés.

Le sénateur Cook: Elles sont très convaincantes, à mon avis, mais ce n'est pas du tout l'opinion du ministre.

L'honorable M. Chrétien: Je puis toujours examiner la question, mais je ne pense pas être sur le point de changer d'opinion à ce sujet.

Le président: Il y a quelques instants, j'allais aborder un point sur lequel vous pourriez avoir des concessions à faire. Je disais à ce moment-là que la courte période qui s'est écoulée depuis que vous avez modifié la loi dans le bill C-11, à la suite de notre recommandation, ne nous a pas permis d'examiner les répercussions possibles d'une nouvelle modification de la loi.

Le sénateur Cook: Voilà qui pose un problème.

Le président: Sous sa forme modifiée dans le bill C-11, la loi était acceptable et satisfaisait le ministre parce qu'il avait apporté les changements en décembre dernier. Mais voilà qu'on veut encore y apporter des modifications.

L'honorable M. Chrétien: Cette mesure a très peu influé sur les changements que j'ai accepté d'apporter après les démarches que vous avez entreprises en décembre dernier. Nous avions convenu que le changement était nécessaire pour être équitable envers tout le monde.

Vous avez fait valoir que les personnes qui tenaient des registres devraient en être récompensées. J'estime, au contraire, que les personnes n'ayant aucune raison de le faire ne devraient pas en être pénalisées.

Le président: Lorsque vous dites que l'intérêt reçu avant 1978 ne peut pas être ajouté au prix de base rajusté, vous faites une affirmation qui revêt énormément d'importance pour le détenteur d'une police. En effet, cela augmente le montant de sa déduction dans le cadre d'un prêt ou de

[Text]

goes into his income. Therefore, it does become very important to him.

Hon. Mr. Chrétien: I just want to say that you can press your point. I am not necessarily closing the discussion. I will have another budget. At this time I do not think I will change my mind.

The Chairman: There is no way in which you could change the bill at this time except if we amended it and you went back to the house, and that might present all kinds of problems.

Hon. Mr. Chrétien: There will be a lot of problems, not only for me but it will also increase the burden on the insurance companies in terms of taxes.

We have come a long way from the pre-Macdonald years when the level of taxes paid by those companies was very light in relation to other elements in society. I made a lot of adjustments because I came to the conclusion that perhaps Mr. Macdonald had been moving too far. I do not think this is a major departure. You prefer it your way, and I wish I could oblige, but I am not in a position to oblige.

The Chairman: I am not asking you to oblige.

Hon. Mr. Chrétien: My words in English are sometimes not perfect.

The Chairman: I think the word was all right.

Hon. Mr. Chrétien: The meaning—

The Chairman: If you had said "acquiesce", it would have come to the same thing.

Senator Walker: That is why he was the greatest corporations counsel in Canada. We also understand your point.

The Chairman: What I am saying is that there is something here that should be looked at.

Hon. Mr. Chrétien: I will look into that again. I just give you my disposition to this matter. It is perhaps not great in terms of change. But I am always willing to look at any problem that we have to cope with.

The Chairman: Mr. Minister, the last point, unless the committee suggests something else, has to do with the question of reserves. Needless to say, the committee has been, shall I say, irked or irritated and has felt badly treated because we have been waiting since the middle of December of last year to get a copy of the regulations which were going to establish the new formula for a reduced actuarial reserve, the new formula for reduced non-capital losses that are allowable, and the compensatory benefits which your departmental officers pleaded to us were available in the new approach. However, what those compensatory benefits are we do not know even yet. What the new formula reducing actuarial reserves is going to produce we do not know even yet.

While I do not want to weary you by indicating that you gave this committee an undertaking last year when you were here, on December 11 or 12, that these regulations and the calculation of compensatory benefits would be available, we

[Traduction]

l'échéance d'une police et une partie de ce montant est considérée comme revenu.

L'honorable M. Chrétien: Je veux tout simplement vous dire que vous pouvez insister sur ce point. Je ne suis pas nécessairement en train de clore le débat. Je présenterai un autre budget. A l'heure actuelle, je ne pense pas changer d'avis.

Le président: Il n'y a, actuellement, aucune possibilité que vous modifiez le bill, sauf si nous l'amendions et que vous retourniez à la Chambre, ce qui pourrait entraîner toutes sortes de problèmes.

L'honorable M. Chrétien: Cette mesure entraînera une foule de problèmes, et ce, non seulement pour moi. Elle augmentera en outre la charge fiscale des compagnies d'assurance.

Nous avons fait beaucoup de chemin depuis la période pré-Macdonald où le niveau des impôts de ces compagnies était peu élevé par rapport à d'autres éléments de la société. J'ai apporté beaucoup de changements parce que j'en suis venu à la conclusion que peut-être M. Macdonald avait été trop loin. Je ne crois pas qu'il s'agit d'un changement radical. Vous préférez votre solution, et j'aimerais vous obliger, mais je ne suis pas en position de le faire.

Le président: Je ne vous demande pas votre obligeance.

L'honorable M. Chrétien: Les termes que j'emploie en anglais ne sont pas toujours justes.

Le président: Je crois que le terme était juste.

L'honorable M. Chrétien: Le sens . . .

Le président: Si vous aviez dit «acquiescer à votre demande», cela serait revenu au même.

Le sénateur Walker: C'est la raison pour laquelle il était l'avocat industriel le plus important du Canada. Nous comprenons également votre point de vue.

Le président: Ce que je veux dire, c'est qu'il faudrait approfondir ce point.

L'honorable M. Chrétien: Je vais examiner la question de nouveau. Je vous ai dit ce que j'en pensais. Le changement n'est peut-être pas très important, mais je suis toujours disposé à examiner tout problème que nous devons régler.

Le président: Monsieur le ministre, le dernier point, à moins que le Comité ne propose autre chose, se rapporte à la question des réserves. Inutile de dire que le Comité a été—oserais-je dire «ennuyé» ou «irrité» du fait que nous attendons depuis le milieu du mois de décembre dernier un exemplaire des règlements qui devaient servir à établir la nouvelle formule pour un montant réduit des réserves actuarielles, des pertes déductibles autres que des pertes en capital et des bénéfices compensatoires qui, selon les agents de votre ministère, font partie de cette nouvelle formule. Cependant, nous ne connaissons même pas encore la nature de ces bénéfices compensatoires. Nous ne savons pas non plus quels seront les modalités de cette nouvelle formule réduisant les réserves actuarielles.

Je ne voudrais pas vous ennuyer en vous disant que vous avez promis à ce Comité l'année dernière, le 11 ou le 12 décembre, que ces règlements ainsi que le calcul des bénéfices compensatoires seraient disponibles, que nous les attendions

[Text]

expected reasonably soon, I have been struggling from time to time, as your departmental officers will tell you, to get copies of the regulations, and I have been assured from time to time that they are coming.

Hon. Mr. Chrétien: I think you have a real grievance. You will have them next week.

The Chairman: What I think this committee would like from you is this. Our first reaction was that of a person when he feels a complete sense of frustration, which is to wipe the thing out, to delete. That may not be the right way to do it, because, not having the information, we do not have the necessary facts on which we can make a judgment decision, which would be involved in deletions. Therefore, I think our position is rather that we still want the information as quickly as we can get it. You have said we will get it next week. I take it that is an undertaking on your part.

Hon. Mr. Chrétien: Yes.

The Chairman: Within reasonable limits.

Hon. Mr. Chrétien: Next week.

The Chairman: I don't know what might happen. You might run out of paper, or something like that.

Hon. Mr. Chrétien: I have to review them personally before sending them. They are on my desk right now. I wish I could have them ready this week, but I am rather busy.

The Chairman: Can I assume that in those regulations the compensatory benefits will be disclosed, as well as the question of a new calculation of reserves?

Hon. Mr. Chrétien: Yes.

The Chairman: Good. What we would like to have, then, is an undertaking from you that, as and when that information has been supplied and we have had the opportunity to analyze it, we will have the opportunity to sit with you and discuss our views and our judgment in relation to the scope and effect of these provisions.

Senator Flynn: Not next week.

Hon. Mr. Chrétien: I am here for a good part of July, but not next week. I want to apologize to the committee for not being able to come here as often as I wanted. In fact, since October last I have had two budgets, which took five weeks and six weeks in the House of Commons, where I had to sit from morning to night—and I have other little problems here and there to cope with. I do not intend to have another budget next September or October, so I think I will have a little more time.

The Chairman: I am not saying that we want you to undertake to deal with it next week, or even in July or August, which are summer recess months. I am saying that when we are ready—

Hon. Mr. Chrétien: You can call me in and I will be back. You know, I enjoy it. I was supposed to be here only half an

[Traduction]

dans un délai raisonnablement court, et que j'ai essayé à plusieurs reprises, comme vous le direz vos agents ministériels, d'obtenir des exemplaires des règlements, et on m'a assuré chaque fois que je les aurais bientôt.

L'honorable M. Chrétien: Je crois que vous avez là un véritable grief. Vous les aurez la semaine prochaine.

Le président: Voici ce que, à mon avis, le Comité aimerait obtenir de vous. Notre première réaction a été celle d'une personne complètement frustrée qui décide de supprimer la question en suspens. Ce n'est peut-être pas la meilleure chose à faire, parce que, ne possédant aucun renseignement, nous n'avons pas les données essentielles nous permettant de former un jugement et de prendre une décision. Par conséquent, nous voulons plutôt obtenir ces renseignements aussitôt que possible. Vous avez dit que nous les aurions la semaine prochaine. Je considère cette déclaration comme un engagement de votre part.

L'honorable M. Chrétien: Oui.

Le président: Dans un délai raisonnable.

L'honorable M. Chrétien: La semaine prochaine.

Le président: Je ne sais pas ce qui pourrait se produire. Vous pourriez manquer de papier, ou quelque chose du genre.

L'honorable M. Chrétien: Je dois les réviser moi-même avant de les envoyer. Ils sont actuellement sur mon bureau. J'aurais aimé les faire parvenir cette semaine, mais je suis très occupé.

Le président: Dois-je comprendre que les bénéfices compensatoires seront divulgués dans ces règlements, de même que la nouvelle méthode de calcul des réserves?

L'honorable M. Chrétien: Oui.

Le président: Très bien. Donc, nous aimerions que vous nous promettiez que, lorsque nous aurons reçu ces renseignements et que nous les aurons étudiés, vous assisterez à une séance du Comité pour discuter de notre point de vue et notre jugement relativement à la portée et aux effets de ces dispositions.

Le sénateur Flynn: Pas la semaine prochaine.

L'honorable M. Chrétien: Je serai ici pendant une bonne partie du mois de juillet, mais pas la semaine prochaine. Je m'excuse auprès du Comité de n'avoir pu y venir aussi souvent que je l'aurais voulu. En fait, depuis octobre dernier, j'ai préparé deux budgets qui ont été débattus à la Chambre des communes durant cinq et six semaines, où j'ai dû siéger du matin au soir et j'ai dû aussi faire face à d'autres petits problèmes ici et là. Je n'ai pas l'intention de présenter un autre budget en septembre ou octobre prochain, je crois donc que j'aurai un peu plus de temps à ma disposition.

Le président: Je ne dis pas que nous voulons que vous vous engagiez à traiter de cette question la semaine prochaine, ou même en juillet ou en août, qui sont des mois de vacances. Ce que je veux dire, c'est que lorsque nous serons prêts...

L'honorable M. Chrétien: Vous pouvez me convoquer et je reviendrai. Vous savez, c'est très agréable. Je devais être ici

[Text]

hour and I have already spent an hour and a half here this morning.

The Chairman: We have enjoyed it.

Senator Flynn: Just think what you will miss when the Senate has gone.

Senator Cook: Following what Senator Flynn has said, Mr. Chairman, I would like to ask a few questions, because this might be my last opportunity as a senator to ask any questions of the minister. I want to go back a little, because I want to ask the minister a few questions on income tax principles.

You will recall that when the *Time* magazine legislation was before Parliament one of your colleagues made a ministerial statement that had the effect of amending the provisions of the Income Tax Act. I make reference to the fact that Canadian content should be 80 per cent. You will recall that after some pressure from the Senate it was agreed that Parliament would be asked to amend the Income Tax Act to make the income tax law conform to the minister's statement, and that Parliament did so in that session. The result of the exercise was agreement that Parliament alone had the right to amend the Income Tax Act.

With that little preamble, I want to come down to the case before us. In the matter before us, your department, quite properly, urged certain amendments so that Revenue Canada can collect its proper share from certain insurance companies. That is the case, is it not?

Hon. Mr. Chrétien: Yes.

Senator Cook: Inasmuch as this amendment affects the future, we all agree that the amendment cannot be objected to; indeed, the amendment might be a welcome one. Do you agree that this amendment has a certain retroactive effect and that, therefore, questions may arise?

Hon. Mr. Chrétien: No. I think that when you amend in the future it sometimes affects the situation in the past, depending on the length of the policy and so on and the accumulation of resources in one policy. In dealing with the future, you could create a situation that is different for someone who has had a policy for 40 years, compared with someone who has had a policy for only one year. In that way I think there is some element that can affect the past, but it is not necessarily what I would call retroactive legislation. At the time of realization of the policy, the effect could be quite different for someone who has held a policy for 40 years compared with someone who has held a policy for four months. This I agree. In that sense it can be argued that there is some element of retroactivity, because the effect in the future will apply differently over the length of the policy.

The Chairman: Senator Cook, perhaps I might just interrupt your line of questioning for a moment. Mr. Minister, that is not the situation. What this bill proposes is that the amount of loss carry-forward that companies can carry into 1978 from

[Traduction]

seulement une demi-heure et j'ai déjà passé une heure et demie ici ce matin.

Le président: Nous avons apprécié votre présence.

Le sénateur Flynn: Pensez seulement à ce que vous allez manquer quand le Sénat n'existera plus.

Le sénateur Cook: Pour faire suite à ce que vient de dire le sénateur Flynn, monsieur le président, j'aimerais poser quelques questions, parce que c'est peut-être ma dernière chance, à titre de sénateur, de poser des questions à un ministre. Je veux revenir un peu en arrière, parce que j'aimerais poser quelques questions au ministre sur les principes de l'impôt sur le revenu.

Vous vous souviendrez qu'au moment où la mesure législative sur la revue *Time* avait été déposée au Parlement, un de vos collègues a fait une déclaration ministérielle qui a eu pour effet de modifier les dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu. Je fais allusion au fait que le contenu canadien devrait être de 80 p. 100. Vous vous souviendrez qu'après certaines pressions du Sénat, il a été convenu de demander au Parlement de modifier la Loi de l'impôt sur le revenu afin qu'elle soit conforme à la déclaration du ministre, et c'est ce que le Parlement a fait au cours de cette session. Il en est ressorti qu'on était d'accord que le Parlement seul est autorisé à modifier la Loi de l'impôt sur le revenu.

Après ce bref préambule, je veux amorcer l'affaire dont nous sommes saisis. Il s'agit de certaines modifications que votre ministère avait recommandées, fort judicieusement d'ailleurs afin que Revenu Canada puisse obtenir la part qui lui revient auprès de certaines compagnies d'assurance. C'est bien ce dont il s'agit, n'est-ce pas?

L'honorable M. Chrétien: Oui.

Le sénateur Cook: Dans la mesure où cette modification aura des répercussions futures, nous convenons tous que nous ne pouvons pas y opposer. En fait, elle serait souhaitable. Êtes-vous d'accord que cette modification revêt un certain effet rétroactif, soulevant par le fait même certains doutes?

L'honorable M. Chrétien: Non. Je suis d'avis que, lorsque vous adoptez une modification touchant l'avenir, elle a parfois un effet rétroactif, selon notamment le terme de la police et les ressources qu'elle permet d'accumuler. En adoptant ce genre de mesure, vous mettriez quelqu'un qui détient une police depuis 40 ans dans une situation différente par rapport à celui qui détient une police depuis seulement un an. Par conséquent, je pense qu'il y a certains facteurs qui peuvent influencer sur une situation passée, mais ce n'est pas nécessairement ce que j'appellerais une mesure législative ayant un effet rétroactif. Lorsque la police sera convertie, elle pourrait avoir un effet qui serait tout à fait différent pour quelqu'un qui détient une police depuis 40 ans par rapport à celui qui la détient depuis 4 mois. Je suis d'accord sur ce point. Dans cette optique, nous pouvons faire valoir qu'il y a un certain élément de rétroactivité, parce que les répercussions futures seront différentes selon le terme de la police.

Le président: Sénateur Cook, permettez-moi de vous interrompre pour quelques instants. Monsieur le ministre, ce n'est pas ce dont il s'agit. Le projet de loi propose que le montant des pertes que les compagnies pourraient reporter en 1978 à

[Text]

the amount they have at the end of 1977 is governed by certain factors, the information for which you supplied to me in March of this year. What that means is that you have to take what is the loss carry-forward at the end of 1969, applying the then law, which the companies have done, and the rates of actuarial reserves and so on at that time.

The plan proposes that you then make a second calculation, in 1969, using the new rates which become effective in 1978, which they call the rules for 1978. Then you have to move to 1977, at the end of the year, and you have to repeat those two calculations. Then you subtract the old calculation in 1969 from the new calculation in 1977, and the difference then is the governing factor. The excess in loss carry-forward over and above that difference is what you can carry into 1978. It is a complicated formula.

Hon. Mr. Chrétien: I know.

The Chairman: However, I have made it my business to study it and understand it.

Senator Cook: Before the minister answers your question, Mr. Chairman, I should like to refer the minister to the evidence of Mr. Duncan, Senior Vice-President of the Excelsior Life Insurance Company, who in evidence before us said, as reported in *Hansard* of Tuesday, June 6, and Wednesday, June 7, issue No. 39, at page 39:61:

Notwithstanding what I regard as the confiscation of losses prior to 1978, if we still had those bonds today, we could sell them, with the losses claimable against our 1978 income.

I ask the question: Do you agree that this amendment would wipe out an asset of innocent taxpayers who have followed to the letter the existing law?

Hon. Mr. Chrétien: Mr. Chairman, it is a very technical problem which you put to me, and I would like to make this statement.

The package of amendments I introduced on October 20, 1977 made a very substantial concession to the insurance industry. The government proposed that the industry go immediately into the new method of calculating reserves applicable to the 1978 and subsequent taxation years. Part of that package—I say “package” because you are taking one aspect—included exempting from income for 1978 and subsequent years the entire difference between reserves calculated on the old basis in 1977 and the new basis in 1978. As a corollary, losses were reduced to the same level as would have prevailed had the new system always been in effect. This package constituted a substantial benefit to the industry which, I fear, has not yet been fully appreciated.

Your committee's recommendation, if I am correct, would adopt that part of the October 20 package that relates to the exemption from income, but reject those parts that relate to

[Traduction]

partir du montant de la fin de 1977 est régi par certains facteurs, sur lesquels vous m'avez fourni des renseignements en mars dernier. Cette éventualité signifie qu'il vous faut prendre le montant des pertes reportées à la fin de 1969 dans le cadre de la loi de l'époque, ce que les compagnies ont fait; vous devez également tenir compte des taux des réserves actuarielles de cette époque ainsi que d'autres facteurs.

Selon les méthodes prescrites, vous effectuez alors un deuxième calcul pour l'année 1969 en appliquant des nouveaux taux qui sont entrés en vigueur en 1978, ce qu'ils appellent les règles à suivre pour 1978. Vous devez alors vous reporter à la fin de l'année 1977, reprendre ces deux opérations et soustraire du montant obtenu selon l'ancien calcul pour l'année 1977 le chiffre obtenu selon l'ancien calcul pour l'année 1969; la différence constitue alors le facteur dominant. Les pertes reportées excédant cette différence représentent ce que vous pouvez reporter en 1978. C'est une formule compliquée.

L'honorable M. Chrétien: Je sais.

Le président: Néanmoins, je me suis fait un devoir de l'étudier et de la comprendre.

Le sénateur Cook: Avant que le ministre ne réponde à votre question monsieur le président, j'aimerais signaler au ministre le témoignage de M. Duncan, premier vice-président de la compagnie d'assurance-vie l'Excelsior. Vous trouverez ces propos à la page 61 du fascicule n° 39 du Comité des banques et du commerce du mardi 6 juin et du mercredi 7 juin:

Nonobstant ce que je considère comme la confiscation des pertes avant 1978, si nous possédions encore ces obligations aujourd'hui, nous pourrions les vendre en déduisant les pertes sur notre revenu de 1978.

Voici maintenant ma question: Diriez-vous que cette modification enlèverait un avantage aux contribuables qui ont respecté à la lettre la loi actuelle?

L'honorable M. Chrétien: Monsieur le président, c'est une question purement théorique que vous me posez et j'aimerais y apporter les commentaires suivants:

La série de modifications que j'ai présentée le 20 octobre 1977 constituait une concession importante aux compagnies d'assurance. Le gouvernement proposait qu'en matière de calcul des réserves, les compagnies utilisent immédiatement la nouvelle méthode pour l'année 1978 et pour les années d'imposition ultérieures. Certaines des modifications de cette série, et je parle de série puisque vous tenez compte d'un seul aspect, stipulaient qu'il était possible de déduire de la déclaration pour l'année 1978 et pour les années d'imposition ultérieures la différence entre le montant des réserves, calculé selon l'ancienne formule en 1977, et le montant obtenu selon la nouvelle formule en 1978. Les pertes étaient donc réduites au niveau qu'on aurait obtenu si la nouvelle formule avait toujours été en vigueur. Cette série de modifications présentait un important avantage pour ces compagnies et je crains qu'il n'ait pas été apprécié à sa juste valeur.

Sauf erreur, je crois que votre Comité a recommandé d'adopter les modifications du 20 octobre portant sur les exemptions d'impôts, mais de rejeter les modifications n'auto-

[Text]

the disallowance of certain losses and other deductions. My feeling is that this would be unfair.

We have studied this issue very carefully and at great length, and are convinced that the approach taken is the best in the circumstances. However, if one were to pursue the line of reasoning you are advocating, it seems to me the government would have no alternative but to revert to the transitional basis for calculating policy reserves proposed by my predecessor on June 15, 1977. On this basis, the difference between the two reserving methods was required to be included in income, rather than exempted as under my proposal. Of course, if the government were to do this it could let the losses and other deductions stand. I would be very surprised if this suggestion were to receive any significant support from the insurance industry.

I cannot go on on that; it is a very complex matter. I am a little unhappy personally. You know, I did review the proposals of Mr. Macdonald and change them substantially. Now you would like me to take another step backward in that regard, which would just re-open the whole issue completely. I am concerned that I would be forced squarely back to where Mr. Macdonald was.

Of course, in any difficult situation such as the one with which I was faced last October, I have done my best to accommodate almost every situation. However, let us be frank about it, the level of taxes that the insurance companies have been called upon to pay in the past was almost nil. Relatively speaking it was very, very small compared to other sectors of the Canadian economy. Everyone is called upon to pay a certain level of taxes. So Mr. Macdonald went all the way in his budget and I have made some concessions to make it less difficult for the insurance companies. Now you are making a pitch that would force me back to the old situation. However, if we go back to the old situation we will be caught, in my judgment, in the same situation as we were in before, in which the insurance companies would not be taking their share of the tax burden. I do not know why they should be exempted.

Senator Cook: Mr. Minister, I have full sympathy with your situation and that of Revenue Canada. I am endeavouring to deal with principles and not with insurance companies in particular.

Hon. Mr. Chrétien: But in terms of principles I will be forced to go into the principles of why the insurance companies should take the same burden of taxes as others. Every business is a business.

Senator Cook: That is true, but we are dealing with innocent taxpayers who govern their affairs according to the law that was in existence. Now we are going to change the law in the future with retroactive effect. The point I am making is that today it is the insurance companies, and the rationale is because they are not paying enough. Tomorrow or the next day it will be someone else, and I am dealing with the question of retroactivity in the Income Tax Act. I ask the question: Is it not so that even these amendments or, indeed, any amendments which might be proposed in the future, do, indeed, protect the revenue? The first question the government must ask itself is: Is the proposed amendment good law?

[Traduction]

risant pas la déduction de certaines pertes et de certaines autres déductions. A mon avis, ce serait injuste.

Après avoir étudié cette question très attentivement, nous sommes convaincus que la solution proposée est la meilleure, compte tenu des circonstances. Cependant, s'il fallait poursuivre le raisonnement que vous soutenez, il me semble que le gouvernement n'aurait pas d'autre choix que de reprendre l'ancienne méthode de calcul pour les réserves des polices, proposée par mon prédécesseur le 15 juin 1977. Selon cette méthode, il fallait déclarer à titre de revenu la différence entre les deux réserves plutôt que de la déduire, comme je le propose. Naturellement, si le gouvernement adoptait cette façon de procéder, les pertes et les autres déductions seraient maintenues. Je doute fort que pareille proposition reçoive j'aurais l'appui de la majorité des compagnies d'assurance.

Cette question est très compliquée et je ne peu m'y éterniser. Je suis quelque peu déçu; vous savez, j'ai accepté les propositions de MacDonald et j'y ai apporté des modifications importantes. Vous voudriez maintenant que nous fassions marche arrière, ce qui remettrait tout en cause. Je suis contrarié à la pensée de devoir revenir à la méthode proposée par M. MacDonald.

Dans des conditions difficiles, comme celles que j'ai connues en octobre dernier, j'ai fait de mon mieux pour m'adapter à presque toutes les situations. Mais soyons francs, l'impôt que les compagnies d'assurance ont été tenues de payer dans le passé était presque nul, disons très peu élevé par rapport aux autres secteurs de l'économie canadienne. Tout le monde doit payer un certain impôt, M. MacDonald a donc tenu compte de ce fait dans son budget; je suis revenu sur la question et j'ai essayé de limiter les difficultés des compagnies d'assurance. Maintenant vous voulez que je revienne à l'ancienne situation. Dans ce cas, nous nous heurterions à mon avis au même problème, c'est-à-dire que les compagnies d'assurance n'assureraient pas leur part d'impôt. Je ne sais pas pourquoi elles devraient encore bénéficier d'exemptions.

Le sénateur Cook: Monsieur le ministre, je comprends parfaitement la situation dans laquelle vous vous trouvez, vous et Revenu Canada. Je m'efforce de traiter de principes et non de compagnies d'assurance en particulier.

L'honorable M. Chrétien: Si vous voulez parler de principes, alors je serai obligé d'imposer aux compagnies d'assurance le même impôt qu'aux autres. Une entreprise est une entreprise.

Le sénateur Cook: C'est vrai, mais il s'agit de contribuables innocents qui régissent leurs affaires selon la loi qui était alors en vigueur. Nous allons maintenant changer la loi en lui donnant un effet rétroactif. Ce que je veux dire, c'est qu'aujourd'hui ce sont les compagnies d'assurance et c'est parce qu'elles ne paient pas assez. Demain ou après-demain ce sera quelqu'un d'autre; et je parle de la rétroactivité contenue dans la Loi de l'impôt sur le revenu. Voici ma question: ces modifications ou toutes les autres modifications qui pourraient être proposées à l'avenir protègent-elles le revenu? La première question que le gouvernement doit se poser est la suivante: la modification constitue-t-elle une bonne loi?

[Text]

Hon. Mr. Chrétien: Yes, because I would not propose a bad law.

Senator Cook: You might be badly advised, though.

The Chairman: Do you mean, is it legally sound?

Senator Cook: No; I mean, is it morally sound?

Senator Walker: That does not mean it is not good law.

Senator Cook: Well, sound law; if you like, effective law; but good law is the adjunct of sound law.

Senator Walker: There is a great difference.

Senator Cook: I agree. Doesn't the principle extend beyond the rights of some insurance companies? Isn't the principle that innocent taxpayers should not be jeopardized at any time by retroactive taxation when the department considers the revenue should receive more taxation from these taxpayers? That is the principle.

The Chairman: You might add that the state of the law between 1969 and 1977 is that which the Parliament of Canada established. If, as your department now says, these provisions as to reserves were overly generous, the taxpayer did not create that situation; Parliament created that situation.

Senator Cook: Could I repeat the question? As I say, I personally understand your situation very clearly, but the principle for which I am contending is, doesn't the principle extend beyond the rights of some insurance companies? The principle is that innocent taxpayers should not be jeopardized at any time by retroactive legislation when the department or the government considers that the revenue should receive more tax from the taxpayers.

Hon. Mr. Chrétien: I have just said to you that I have looked into that. I have tried to come to the best solution I could. If you say, "Let's be fair to those insurance companies," one can argue the other situation, that by the privilege of those losses carried forward certain companies were exempted and gained a great deal of benefit. They gained in the past a great deal of benefit that has built up their situation in the marketplace. We just say that from here on we are starting on a new basis tomorrow. They are losing some of their cumulative losses for the future, but they gained a great deal of benefit in the past through that system. We are speaking of a matter of taxes and you are making everything a question of the principles. You are going into a hell of a difficult area. I must tell you, for example: I was minister at the time of the tax reform, and a member of the committee. We started from a paper from a commission established by a Conservative government—I speak politically, not philosophically—the Carter Commission. It decided to start with "a buck is a buck" and for a year I was in that business, that "a buck is a buck" whatever the kind of gain being made. We had to scrap a good part of it because it was based on that principle that "a buck is a buck." That led to a hell of a lot of conclusions that we were not making any economic sense any more and we had to leave a good part of it. If you and I get involved in a matter of principle, then I will dig my feet in on other principles and we will get into a hell of a mess.

[Traduction]

L'honorable M. Chrétien: Oui, car je ne proposerai pas de mauvaise loi.

Le sénateur Cook: Mais vous pourriez être mal conseillé.

Le président: Vous voulez dire du point du vue juridique?

Le sénateur Cook: Non, du point du vue moral.

Le sénateur Walker: Cela ne veut pas dire que ce soit une mauvaise loi.

Le sénateur Cook: Disons une loi sensée; si vous voulez, une loi efficace; mais bonne loi est synonyme de loi sensée.

Le sénateur Walker: Il y a une grande différence.

Le sénateur Cook: J'en conviens. Le principe ne s'applique-t-il pas aux droits des compagnies d'assurance et ne s'agit-il pas d'éviter que des contribuables innocents aient à payer un impôt rétroactif à un moment donné, lorsque le ministère estime que Revenu Canada doit recevoir davantage des contribuables en question? Voilà le principe.

Le président: Vous pourriez ajouter que l'état de la loi entre 1969 et 1977 est celui qu'a établi le Parlement du Canada. Si, comme l'affirme maintenant votre ministère, les dispositions relatives aux réserves sont trop généreuses, c'est le Parlement et non le contribuable qui a créé cette situation.

Le sénateur Cook: Pourrais-je répéter la question: comme je l'ai dit, personnellement, je comprends parfaitement votre situation, mais le principe que je préconise ne s'étend-il pas au delà des droits de certaines compagnies d'assurance? Le principe est le suivant: il ne faut toujours éviter que les contribuables innocents soient mis dans l'embarras par une loi rétroactive lorsque le ministère ou le gouvernement estime que Revenu Canada devrait recevoir davantage des contribuables.

L'honorable M. Chrétien: Je viens de dire que je me suis penché sur la question. J'ai essayé de trouver la meilleure solution. Si vous dites qu'il faut être juste envers les compagnies d'assurance, on peut défendre l'autre point de vue: à cause des privilèges et du report des pertes, etc., certaines compagnies ont bénéficié de l'exemption et ont pu ainsi réaliser de gros bénéfices. Les bénéfices qu'elles ont jadis réalisés leur ont permis de s'imposer sur le marché. Nous disons seulement que dorénavant, nous recommençons sur une nouvelle base. Elles ne pourront plus reporter certaines de leurs pertes cumulatives, mais elles ont jadis bien profiter de ce système. Nous parlons de l'impôt et vous dites que tout est une question de principe. Vous abordez un domaine extrêmement complexe. Il faut que je vous dise ceci: j'ai été ministre au moment de la réforme fiscale et également membre du Comité. Nous avons commencé avec un document du commissaire nommé par un gouvernement conservateur, je parle du point de vue politique et non philosophique; il s'agissait de la Commission Carter, qui a établi le principe selon lequel «un dollar est un dollar», et, je me suis occupé de cette question pendant un an, en tenant compte du principe selon lequel «un dollar est un dollar» quel que soit le bénéfice réalisé. Nous avons dû en éliminer une bonne partie, car il fallait toujours respecter le principe en question. Nous avons finalement conclu que cela n'avait plus aucun sens du point de vue économique et nous avons dû en enlever une bonne partie. Si

[Text]

Senator Flynn: Aren't we already in one hell of a mess? I am speaking in fiscal terms.

Hon. Mr. Chrétien: I think we have a great many problems in terms of fiscality, but I would not trade our problems for those of any nation.

Senator Flynn: I am speaking of tax laws.

Hon. Mr. Chrétien: It is difficult, because this has grown out of discussions that one had to face in public administration. If we start an argument on the principle of whether it is retroactive, whether it is morally right, whether it is unjust, and so forth, we can make a case for every piece of legislation every time. That is a very difficult and complicated thing to get involved in. If I start on that, perhaps I will find myself serving you a lot of "Carter." That is not Jimmy, but the other Carter. People find him at times difficult to digest.

Senator Cook: I still find him difficult to digest.

The Chairman: We appreciate the ground rules which you have described for arriving at the situation which appears in the bill as a result of the amendments made particularly last year. We are not in a position to make a judgment decision in relation to the regulations and compensatory benefits, because we do not know the information source which the draftsmen have drawn upon. They may have some knowledge as to why in the regulations and the formula some things are called concessions and others compensatory benefits. We do not have that information. I appreciate, however, getting the ground rules.

Notwithstanding that, if we think there is something wrong with these regulations, we want an opportunity to get back to you. Of course, we can always set up a committee of the Senate or appoint this committee to review all these facts and call evidence. That is open to us, in any event. We should not have to do that if we can demonstrate reasonably and rationally that this goes too far. I expect, having regard to what limitations you may have in the matter of producing revenues, you will consider this.

Hon. Mr. Chrétien: Yes, I will be back next fall. I will be back in September or October.

Senator Flynn: You are sure you will be back at that time?

Hon. Mr. Chrétien: Of course.

Senator Flynn: Then there will be no election this fall.

Hon. Mr. Chrétien: We have a mandate for five years.

Senator Flynn: It looks like it, too.

[Traduction]

vous et moi parlons d'une question de principe, inmanquablement j'invoquerais un autre principe et nous n'en sortirons pas.

Le sénateur Flynn: N'est-ce déjà pas la situation à l'heure actuelle? Je veux dire d'un point de vue financier.

L'honorable. M. Chrétien: Je pense que nous devons faire face à de nombreux problèmes fiscaux mais je ne changerais toutefois pas nos problèmes pour ceux des autres pays.

Le sénateur Flynn: Je parlais des lois fiscales.

L'honorable. M. Chrétien: C'est une question difficile parce qu'elle provient de discussions que nous avons eues avec l'administration. Si nous nous mettons à discuter du principe de la rétroactivité, si d'un point de vue moral il est juste de l'appliquer, ou injuste etc. on peut à tout coup justifier n'importe quelle loi. C'est une question à la fois difficile et compliquée. Si je me lance là-dessus peut-être vais-je vous servir beaucoup d'idées «à la Carter» je ne veux sûr bien pas parler de Jimmy mais de l'autre. De temps en temps, on le trouve difficile à digérer.

Le sénateur Cook: Je le trouve toujours difficile à digérer.

Le président: Nous vous sommes reconnaissants des règlements de base que vous avez décrits visant à aboutir à la situation figurant au projet de loi, à la suite des modifications qui ont été apportées plus particulièrement l'année dernière. Nous ne sommes pas en mesure de juger par rapport aux règlements et aux bénéfices compensatoires, parce que nous ignorons d'où émanent les renseignements sur lesquels se sont basés les rédacteurs. Peut-être savent-ils pourquoi dans les règlements et dans les formules employées certaines choses sont appelées concessions et d'autres bénéfices compensatoires. Ce sont là des renseignements que nous n'avons pas. Toutefois, nous apprécions beaucoup le fait de disposer de ces règlements de base.

Cependant, si nous pensons qu'il y a quelque chose qui ne va pas dans ces règlements, nous voulons avoir la possibilité de nous mettre en rapport avec vous. Bien entendu, nous pourrions toujours mettre sur pied un comité du Sénat ou nommer ce comité pour examiner tous les faits et recueillir les témoignages souhaités. De toute façon c'est ce que nous pouvons faire. Nous ne devrions pas recourir à cette mesure si nous pouvons prouver raisonnablement et logiquement que ces mesures vont trop loin. Pour ce qui est des limites qui nous sont imposées en ce qui concerne les revenus, je pense que vous prendrez ces raisons en considération.

L'honorable M. Chrétien: Oui d'accord nous y reviendrons l'automne prochain. Je serai de retour en septembre ou octobre.

Le sénateur Flynn: Êtes-vous certain d'être rentré?

L'honorable M. Chrétien: Bien entendu.

Le sénateur Flynn: Donc on ne peut pas compter sur des élections l'automne prochain.

L'honorable M. Chrétien: Notre mandat est de 5 ans.

Le sénateur Flynn: Oui et je crois qu'il le sera.

[Text]

Hon. Mr. Chrétien: Last fall we could have called an election and you would have said it was too early. Now you are saying it is too late.

Senator Flynn: I am not saying anything. I just want to make plans.

Hon. Mr. Chrétien: I have to tell you, Senator Flynn, that I am not privy to any information on that. As Senator Roblin will tell you, it is a privilege of the Prime Minister himself to call an election. Sometimes he can decide it in the morning while shaving.

Senator Flynn: Or decide not to call it while shaving, as he did last fall.

Hon. Mr. Chrétien: As he did last fall.

Senator Flynn: And this spring again.

The Chairman: I must add an "if" to your suggestion of coming back in September or October. It may be, if Parliament is not sitting at that time, that that is some assurance we will still be here.

Mr. Minister, with respect to the next bill we will be discussing, Bill C-59, we have studied the subject-matter of that bill and I expect to table a report on Bill C-59 this evening.

Hon. Mr. Chrétien: Yes, and the bill dealing with customs and excise is before the House now.

The Chairman: We will deal with that.

Hon. Mr. Chrétien: These two bills are supposed to be passed by the end of the week. We hope to deal with the customs and excise bill tonight and tomorrow, and perhaps the small business bill on Thursday and Friday.

Senator McIlraith: Both are slated to be dealt with before adjourning?

Hon. Mr. Chrétien: There is no firm commitment on the small business bill.

The Chairman: We will go ahead and table our report.

Thank you, Mr. Minister.

Honourable senators, dealing with Bill C-59, there is a draft report, the effect of which, judging from the temper and attitude of the committee the other day, is favourable to the passage of this bill. Mr. Poissant and Mr. Gillespie explained the provisions and the application of certain amendments in relation to the income tax law dealing with small businesses and in relation to the Excise Tax Act.

As I said, there is a draft report reviewing the important sections of the bill and also indicating that on the study of the subject matter the committee is prepared to recommend that consideration be given to the approval of the bill as and when the bill comes before the Senate. Do you want us to read the report?

[Traduction]

L'honorable M. Chrétien: L'automne dernier, nous aurions pu lancer des élections et vous auriez dit que c'était trop tôt. Maintenant vous dites que c'est trop tard.

Le sénateur Flynn: Je ne dis rien du tout. Tout ce que je veux c'est faire des plans.

L'honorable M. Chrétien: Il me faut vous dire sénateur Flynn que je ne suis pas dans le secret des dieux. Comme le sénateur Roblin vous le dira, c'est le premier ministre qui décide seul des élections. Parfois il peut prendre cette décision en se rasant le matin.

Le sénateur Flynn: Ou bien prendre la décision contraire comme il l'a fait l'automne dernier.

L'honorable M. Chrétien: Comme il l'a fait l'automne dernier.

Le sénateur Flynn: Et comme il l'a refait au printemps dernier.

Le président: Permettez-moi d'ajouter un «si» à votre proposition de revenir en septembre ou en octobre. Il se peut, si le Parlement ne siège pas, que nous soyons tous plus ou moins sûrs d'être encore là.

Monsieur le ministre, en ce qui concerne le prochain projet de loi dont nous allons discuter, projet de loi C-59, nous en avons étudié l'objet et je voudrais déposer le rapport y afférant ce soir.

L'honorable M. Chrétien: Le projet de loi porte sur les droits de douane et d'accise qui fait pour l'instant l'objet de discussions à la Chambre.

Le président: Nous allons nous en occuper.

L'honorable M. Chrétien: Ces deux projets de loi sont censés être votés d'ici la fin de la semaine. Nous espérons en finir avec le projet de loi sur les droits de douane et d'accise ce soir et demain, et soit jeudi soit vendredi nous en terminerons avec le projet de loi sur les petites entreprises.

Le sénateur McIlraith: Il est prévu que l'on en finisse avec ces deux projets de loi avant l'ajournement?

L'honorable M. Chrétien: Aucun engagement définitif n'a été pris en ce qui concerne le projet de loi sur les petites entreprises.

Le président: Nous allons aller de l'avant et nous déposerons notre rapport.

Merci, monsieur le ministre.

Honourables sénateurs, en ce qui concerne le projet de loi C-59, il existe un rapport préliminaire qui, si l'on en juge par l'attitude du comité qui a siégé l'autre jour, est favorable au vote du projet de loi. M. Poissant et M. Gillespie ont expliqué les dispositions et la mise en application de certaines modifications à la Loi de l'impôt sur le revenu portant sur les petites entreprises et touchant également la Loi sur la taxe d'accise.

Comme je l'ai dit il y a un rapport préliminaire où l'on a fait l'étude des articles importants du projet de loi et qui indique également que le Comité est disposé à recommander, lors de l'étude de l'objet du bill, que le Sénat l'adopte s'il lui est déféré. Voulez-vous que nous vous donnions lecture du rapport?

[Text]

Senator Flynn: If that is what it says, that is fine.

The Chairman: That is what it states. I can table that report this evening.

I also propose to table the first interim report on Bill C-56, and also the second interim report on Bill C-56 which would include what has been developed this morning.

Senator Molson: When?

The Chairman: This evening.

Senator Flynn: I suppose that after second reading is given to Bill C-56, it will not be referred back to the committee?

The Chairman: I think it should be.

Senator Molson: What will be the purpose in having Bill C-56 referred to the committee following second reading?

The Chairman: Well, to this point we have only been dealing with the subject matter of the bill. Presumably we will want to go through it clause by clause. We will have covered all the information, but we will have to deal with the bill itself.

Tomorrow morning we will meet on the banking legislation, at which time we will hear from the Montreal City and District Savings Bank. In the afternoon, we will again be dealing with the committee's report on the competition legislation. There may be several points in that report which I will want to discuss with you. We have taken a certain approach, and before tabling the report on Thursday I should like to have the committee's approval of that approach.

If members of the committee want some good reading, I suggest they look at the current week's *Financial Post*, in which there is a whole page, with appropriate pictures, indicating the completely changed attitude and approach within the Department of Consumer and Corporate Affairs. The emphasis now, they say, is on self help, and not one of, "Oh, we will deal with that by regulation." The attitude now is one of "regulation only if required."

That concludes our business for today.

The committee adjourned.

[Traduction]

Le sénateur Flynn: Si c'est ce qu'on y trouve, parfait.

Le président: Exactement, je peux déposer le rapport ce soir.

Je suggère également de déposer le premier rapport provisoire sur le projet de loi C-56 et également le deuxième rapport provisoire sur le projet de loi C-56 qui incluerait le résultat des travaux de ce matin.

Le sénateur Molson: Quand?

Le président: Ce soir.

Le sénateur Flynn: Je crois qu'après deuxième lecture du projet de loi C-56, ce dernier ne sera pas renvoyé en Comité?

Le président: Je crois que nous devrions le faire.

Le sénateur Molson: Pourquoi déférer le bill C-56 à un Comité après la deuxième lecture?

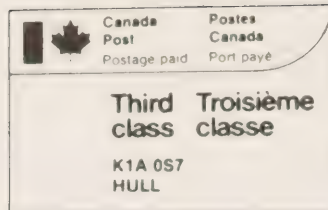
Le président: Eh bien, pour l'instant, nous n'avons traité que de l'objet du projet de loi. Vraisemblablement, nous allons vouloir l'étudier article par article. Nous avons pris en considération tous les renseignements qui s'y trouvent, mais il va nous falloir discuter du projet de loi en soi.

Demain matin, nous discuterons de la loi sur les banques et nous entendrons le témoignage des représentants de la Banque d'épargne de la cité et du district de Montréal. L'après-midi, nous nous pencherons encore une fois sur le rapport du Comité sur la loi sur la concurrence. Il se peut qu'il y ait plusieurs questions dans ce rapport dont je souhaiterais discuter avec vous. Nous avons adopté une certaine approche et avant de déposer le rapport jeudi je voudrais avoir l'approbation du Comité en ce qui concerne cette approche.

Si les membres du Comité souhaitent faire une saine lecture, je leur conseille de lire le *Financial Post* de cette semaine où l'on trouve toute une page, photos comprises, où il est expliqué que le ministère de la Consommation et des Corporations a changé d'attitude du tout au tout. Désormais, le Ministère insiste sur le fait qu'il faut compter sur soi plutôt que sur des règlements. Maintenant, on ne réglemente plus que dans le cas où c'est nécessaire.

Voilà qui met fin à nos travaux d'aujourd'hui.

La séance est levée, merci.



If undelivered, return COVER ONLY to
Printing and Publishing,
Supply and Services Canada,
45 Sacre-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7
En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULE
à
Imprimerie et Édition,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

The Honourable Jean Chrétien, Minister of Finance
Mr. R. A. Friesen, Special Advisor, Tax Policy-Legislation,
Department of Finance.

L'honorable Jean Chrétien, ministre des finances.
M. R. A. Friesen, conseiller spécial, Politique de l'impôt-
législation, Ministère des Finances.



Third Session
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la
trentième législature, 1977-1978

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Banking, Trade and Commerce

Banques et du commerce

Chairman:
The Honourable SALTER A. HAYDEN

Président:
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Wednesday, June 28, 1978

Le mercredi 28 juin 1978

Issue No. 46

Fascicule n° 46

Fourth Proceedings on:

Subject-matter of Bill C-57, Banks and Banking Law
Revision Act, 1978

Quatrième fascicule concernant:

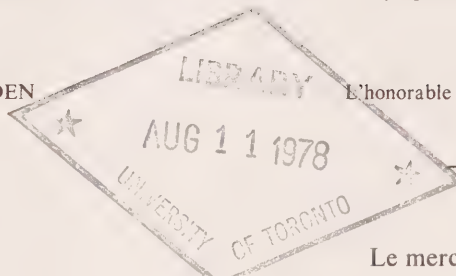
L'objet du Bill C-57, Loi de 1978 remaniant la
législation bancaire

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Connolly	Macnaughton
(Ottawa West)	McIlraith
Cook	McNamara
Cottreau	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Hayden	(Colchester)
Hays	Sullivan
	Walker—(19)

**Ex officio members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable sénateur Salter A. Hayden

Vice-président: L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Connolly	Macnaughton
(Ottawa-Ouest)	McIlraith
Cook	McNamara
Cottreau	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Hayden	(Colchester)
Hays	Sullivan
	Walker—(19)

**Membres d'office*

(Quorum 5)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,
May 24, 1978:

"The Honourable Senator Hayden moved, seconded by the Honourable Senator Laird:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-57, intituled: "An Act to revise the Bank Act, to amend the Quebec Savings Banks Act and the Bank of Canada Act, to establish the Canadian Payments Association and to amend other Acts in consequence thereof", in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 24 mai 1978:

«L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Laird:

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à examiner la teneur du Bill C-57, intitulé: «Loi remaniant la Loi sur les banques, modifiant la Loi sur les banques d'épargne de Québec et la Loi sur la Banque du Canada, instituant l'Association canadienne des paiements et apportant à certaines autres lois des modifications corrélatives,» en anticipation dudit bill présenté au Sénat, ou toute autre question à ce sujet.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, JUNE 28, 1978
(69)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

Subject-matter of Bill C-57, Banks and Banking Law Revision Act, 1978.

Present: The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Macnaughton (*Deputy Chairman*), Barrow, Beaubien, Cook, Desruisseaux, Flynn, Laird, Molson and Smith (*Colchester*). (10)

Present, not of the Committee: The Honourable Senator Roblin.

In attendance: Mr. John F. Lewis, Advisor to the Committee.

Witnesses:

The Montreal City and District Savings Bank:

Mr. André Marcil, President, Chairman and Chief Executive Officer;

Mr. Roger Lavoie, Vice-President and General Manager;

Mr. Lionel Collin, Deputy General Manager;

Mr. Camille Antaki, Secretary;

Mr. Pierre Nollin, Assistant Secretary.

Following the opening statements, the Committee proceeded to the examination of the above subject and the witnesses, assisted therein by Mr. John Lewis.

At 11:15 a.m. the Committee adjourned until 2:30 p.m. this day.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Frank A. Jackson

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 28 JUIN 1978
(69)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce entreprend aujourd'hui à 9 h 30 l'étude du document suivant:

L'objet du Bill C-57, Loi de 1978 remaniant la législation bancaire.

Présents: Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Macnaughton (*vice-président*), Barrow, Beaubien, Cook, Desruisseaux, Flynn, Laird, Molson et Smith (*Colchester*). (10)

Présent mais ne faisant pas partie du Comité: L'honorable sénateur Roblin.

Aussi présent: M. John F. Lewis, conseiller du Comité.

Témoins:

La Banque d'épargne de la cité et du district de Montréal:

M. André Marcil, président, directeur général et administrateur en chef;

M. Roger Lavoie, vice-président et directeur général;

M. Lionel Collin, directeur général suppléant;

M. Camille Antaki, secrétaire;

M. Pierre Nollin, secrétaire adjoint.

Après les déclarations préliminaires, le Comité entreprend l'examen de l'objet susmentionné et l'interrogation des témoins avec l'aide de M. John Lewis.

A 11 h 15 le Comité suspend ses travaux jusqu'à 14 h 30.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, June 28, 1978

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9.30 a.m. to consider the subject matter of Bill C-57, to revise the Bank Act, to amend the Quebec Savings Bank Act and the Bank of Canada Act, to establish the Canadian Payments Association and to amend other Acts in consequence thereof.

Senator Salter A. Hayden (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, this morning we have one submission to hear on Bill C-57, that being from the Montreal City and District Savings Bank. We know most of their representatives who are here because they were before us when we were studying the white paper on banking legislation. We have with us: Mr. André Marcil, the President, Chairman and Chief Executive Officer; Mr. Lionel Collin, the Deputy General Manager; Mr. Camille Antaki, the Secretary; and Mr. Pierre Nolin, the Assistant Secretary.

Mr. Marcil, I expect you will be leading the presentation.

Mr. André Marcil, President, Chairman and Chief Executive Officer, The Montreal City and District Savings Bank: I will open it, Mr. Chairman, and Mr. Antaki will actually carry it through, I think.

The Chairman: If you are making the opening statement, Mr. Marcil, you may start whenever you are ready.

Mr. Marcil: Thank you, sir. Monsieur le président, honorables sénateurs du comité, c'est toujours un plaisir de se trouver dans notre capitale, du moins pour moi. J'espère qu'elle continuera à être notre capitale pour bien des années à venir.

Des voix: Très bien.

M. Marcil: Je crois que le français est probablement une des plus belles langues, sinon la plus belle langue au monde. Mais, je sens une difficulté à m'exprimer, en affaires, en français, parce que si je sais que le français peut être considéré comme une langue de grande culture, il n'y a aucun doute que l'anglais c'est le "business language". Alors, tout en voulant souligner le fait que je suis Canadien français et que, normalement, je m'exprime dans cette langue, nous allons, si vous le permettez, continuer notre conversation en anglais.

First of all, if you would be kind enough to refer to page 5 of the submission, noting that this submission was originally prepared in French because we are a French bank and that you are looking at a translation a mistake was made at the top of page 5, in the very first line, in the use of the word "continue to". We would like the words "continue to" to be removed so that the sentence will read "but will be considered"

At page 13, in the second full paragraph, it reads: "No provisions are made in the bill with respect to loans to companies." It should read: "No provisions are made in the bill with respect to changes in loans to companies."

Our last appearance here had quite happy results as far as the bank was concerned, because I think that we were listened

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 28 juin 1978

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30, pour étudier le bill C-57, Loi remaniant la Loi sur les banques, modifiant la Loi sur les banques d'épargne de Québec et la Loi sur la banque du Canada, instituant l'Association canadienne des paiements et apportant à certaines autres lois des modifications corrélatives.

Le sénateur Salter A. Hayden (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, ce matin nous entendons un témoignage sur le Bill C-57, de la part des représentants de la Banque d'épargne de la cité et du district de Montréal. Nous connaissons la plupart des représentants ici présents, car ils ont déjà comparu lorsque nous faisons l'étude du Livre blanc sur la loi bancaire. Nous accueillons aujourd'hui M. André Marcil, président, directeur-général; M. Lionel Collin, le directeur-général adjoint; M. Camille Antaki, secrétaire, et M. Pierre Nolin, le secrétaire adjoint.

M. Marcil, vous ferez sans doute la première déclaration.

M. André Marcil, président, directeur-général, Banque d'épargne de la cité et du district de Montréal: Monsieur le président, je vais commencer une déclaration et je crois que ce sera à M. Antaki de la poursuivre.

Le président: Si vous avez l'intention de faire la déclaration préliminaire, M. Marcil, vous pouvez commencer quand vous voudrez.

M. Marcil: Merci, monsieur. Mr. Chairman, Honourable Senators, it is always a pleasure to be in the nation's capital, at least, for my part. I hope this city will continue to be our capital for many years to come.

Some Senators: Hear, hear!

Mr. Marcil: I believe that French is probably one of the most beautiful, if not the most beautiful language in the world. But I find it difficult to express myself in French when dealing with business for, although French may be considered a language of great culture, there is no doubt that English is the business language. I merely wanted to state the fact that I am a French-Canadian and that I normally speak this language but, with your permission, we will continue our conversation in English.

D'abord, si vous le voulez bien, voyons la page 5 du mémoire, retenant que ce mémoire a d'abord été rédigé en français, puisque la banque est française et partant, vous lisez une traduction. Au haut de la page 5, on constate une erreur dans la toute première ligne: il s'agit des mots «... continue to...». Nous aimerions supprimer les mots «... continue to...» et les remplacer par «... but will be considered...».

A la page 13, au deuxième plein paragraphe, les mots «No provisions are made in the Bill with respect to loan companies» devraient se lire: «No provisions are made in the Bill with respect to changes in loans to companies».

Notre dernière comparution devant ce Comité a eu de très bons résultats du point de vue de la banque, car, à mon avis; on

[Text]

to, first of all, with a great deal of sympathy, the decisions that were passed on by the committee were listened to, in turn, by whoever will be responsible for this in the final analysis, and much of what we asked for was granted. However, there were certain items that were left in suspension, that have not been solved. This is what we will discuss this morning, including answers to such questions as loans to companies, which to our mind are very important.

Loans to companies, as the Act is now constituted, are severely restricted. A company has to have had a period of operation, has to have a certain amount of capital equity, and so on. So, in effect, what is happening in this particular item is that we can make a loan to a man in his own name, but we cannot make a similar loan to his company, yet we are dealing with the same assets in both cases. So that really these restrictions that were made to force the savings bank into what you might call loans to blue ribbon companies is sort of anachronistic now. The same thing applies to loans to our employees. So why has this come about?

Before we discuss the items, it might be interesting to find out what is behind them. Very often if you think of what a man is trying to achieve, and why he is trying to achieve it, you can understand it, but if you do not go to that step there is no sense to what he is telling you. I feel, for my part, and my colleagues feel the same way, that possibly the government has at the back of its mind the creation of a new type of bank in Canada very close to the savings and loans associations which exist in the United States and which, in effect, are very much the City and District Savings Bank's situation. We are a bank, there is not doubt about that, but we are not a bank "comme les autres" which, of course, you would expect from Quebec. So maybe they are now going to extend this to make it more attractive to form what is known in the United States as a savings and loans association or bank. If that is so, I still feel that there is no reason to delay granting us powers that are quite normal and not unusual, rather than await the creation of this new creature, which may take several years and in the meantime we are hogtied. So that is the optic in which I am looking at this situation. I am thinking they have looked at it and granted certain things to us, but other things they are hesitant about because they are thinking of another law to come. If those items can be shown to be normal and not unusual, such delay should not apply to our bank.

The last time we appeared before you I did the whole of this operation of going through the submission. This time, especially since he has had more to do with it than I, I am going to call on Mr. Antaki to carry through that exercise. I will always be available, of course, for any other thoughts that you might direct to me.

Maître Camille Antaki, who is on my right, is now a Canadian citizen. He was born and educated in Egypt, where he graduated with a Ph.D. in law from Cairo University. He began his career as a practising lawyer in Cairo. Once in Canada, he obtained a post-graduate law degree from the

[Traduction]

nous a écoutés avec beaucoup de sympathie et les décisions adoptées par le Comité ont été respectées par ceux qui seront chargés de l'étude finale de ce projet de loi et un grand nombre de nos demandes ont été exaucées. Toutefois, certaines questions ont été différées et n'ont pas été réglées. Nous discuterons aujourd'hui des réponses à ces questions, telles que les prêts aux compagnies, questions très importantes à notre avis.

La loi actuelle prévoit des restrictions rigoureuses en matière de prêts consentis à des compagnies. Une compagnie doit avoir connu une période d'exploitation, elle doit avoir un certain capital à participation. Voici donc ce qui arrive dans ce domaine: nous pouvons consentir un prêt à une personne qu'en fait la demande à titre personnel, mais nous ne pouvons pas consentir le même prêt à sa compagnie, bien qu'il s'agisse du même actif dans les deux cas, de sorte que ces restrictions ont vraiment été imposées pour forcer les banques d'épargne à consentir ce que l'on pourrait appeler des prêts à des compagnies de choix: ce qui est un peu anachronique aujourd'hui. La même restriction s'applique lorsqu'il s'agit de prêts à nos employés. Pourquoi en a-t-on décidé ainsi?

Je pense qu'avant de discuter des points en question il serait intéressant d'étudier d'abord leur raison d'être. Très souvent, si vous pensez à ce qu'un homme essaie de faire et à la raison qui le pousse à le faire, vous comprendrez son comportement; mais si vous ne prenez pas la peine d'aller au fond des choses, vous ne comprendrez pas ce qu'il vous raconte. Je pense, et mes collègues partagent mon avis, que le gouvernement a peut-être l'intention de créer au Canada un nouveau genre de banque qui ressemble beaucoup aux associations d'épargne et de prêts qui existent aux États-Unis et dont les fonctions ressemblent fort à celles de la Banque d'épargne de la cité et du district de Montréal. Nous formons une banque; il n'y a aucun doute à ce sujet, mais nous ne sommes pas une banque «comme les autres», ce qui se comprend étant donné que nous sommes établis au Québec. Le gouvernement va donc essayer d'adopter une formule plus séduisante, comme celle en vigueur aux États-Unis, c'est-à-dire en faire une association ou une banque d'épargne et de prêts. Dans ce cas, à mon avis, il n'y a aucune raison de ne pas nous conférer dès maintenant des pouvoirs qui sont tout à fait normaux et courants au lieu d'attendre la création d'une banque de ce genre, ce qui peut prendre plusieurs années et nous laisse entre temps dans une situation où nous ne pouvons agir. Je considère donc la situation dans cette optique. Selon moi, le gouvernement a étudié la question et nous a octroyé certains avantages, mais il hésite pour certaines autres choses, car il pense élaborer une autre loi. Si ces éléments sont considérés comme normaux et courants, il n'y a aucune raison d'attendre dans le cas de notre banque.

La dernière fois que nous avons comparu devant vous, j'ai décortiqué toute la requête. Cette fois-ci, je vais donner la parole à M. Antaki car la question le concerne davantage. Naturellement, je resterai toujours à votre disposition si vous désirez de plus amples renseignements.

Maître Camille Antaki, qui est à ma droite, vient de devenir citoyen canadien. Il est né et a fait ses études en Égypte, où il a obtenu un doctorat en droit à l'université du Caire. Il a commencé sa carrière d'avocat dans cette ville. Arrivé au Canada, il a obtenu un diplôme post-universitaire en droit à

[Text]

University of Montreal, where he also lectured at the Faculty of Law from 1968 to 1976. He has published various articles in law journals in the province of Quebec. Maître Antaki serves the Montreal City and District Savings Bank as its secretary and head of our legal department. He has been a member of the Bar of the Province of Quebec since 1969.

I now ask Mr. Antaki to take us through our submission.

Mr. Camille Antaki, Secretary, The Montreal District and Savings Bank: Mr. Chairman, honourable senators: In our written presentation we have divided the bank's proposals into two separate chapters, one dealing with corporate matters and the other with powers of the bank. Corporate matters cover such things as the identity of the bank, the structure of the bank and, perhaps, the corporate existence of the bank. The powers cover the business powers and the corporate power. This division is before you in the written brief.

At the end of the written brief we have prepared a draft of amendments to the amendments to our act, being part of Bill C-57, pursuant to our own proposals. In general, we are going to maintain these proposals as they are. However, along the way, we have still one or two amendments to submit to this committee with respect to some of the items that we have suggested in our brief.

If I may start, Mr. Chairman, with the first item of the corporate matters, it is the name of the bank. Under our present act the name of the bank is in English only and the bank is also authorized to carry on operations under its French name. We request that both be given the same status, be considered on the same footing, and that we be authorized to use either the combined name, the English name, or the French name. In addition, we are requesting that we be authorized to apply for a change in corporate name by the same procedure as is allowed the chartered banks under the revised Bank Act. As they may apply to the minister, subject to the approval of the Governor in Council, to obtain a new name, we would also like to be given the same permission.

Senator Macnaughton: Is that summarized on page 1?

Mr. Antaki: Yes, sir; on numerical page 1.

We may also, sir, have to apply to the minister for an additional name to be used locally, as we are being empowered under the new act, Mr. Chairman, to go beyond the province of Quebec. It is the intention of our key management to go outside the province of Quebec. It is very likely that we would have to apply for the use of another name which we might wish to use in, let us say, Ottawa or Vancouver. This would be a name other than The Montreal City and District Savings Bank, such as "The C & D Savings Bank" or any name which is related to our corporate name.

[Traduction]

l'université de Montréal, où il a également donné des conférences à la faculté de droit de 1968 à 1976. Il a publié divers articles dans des revues juridiques de la province de Québec. Maître Antaki travaille à la Banque d'épargne de la cité et du district de Montréal en tant que secrétaire de la banque et chef de la section juridique. Il est membre du barreau du Québec depuis 1969.

Je demanderai à M. Antaki de nous entretenir de notre requête.

M. Camille Antaki, secrétaire de la Banque d'épargne de la cité et du district de Montréal: Monsieur le président, honorables sénateurs: dans notre rapport, nous avons divisé les propositions de la banque en deux chapitres distincts, l'un traitant des corporations et l'autre des pouvoirs de la banque. Le premier chapitre porte sur l'identité de la banque, sa structure et, peut-être, l'existence de la banque en tant que corporation. Le second chapitre porte sur les pouvoirs de la banque en tant qu'entreprise et en tant que corporation. Vous avez cette division devant vous dans le rapport.

A la fin du mémoire écrit que nous avons soumis, nous avons préparé un avant-projet d'amendements visant les modifications, préparées et mises comme partie du projet de loi C-57 conformément à nos propres dispositions. En règle générale, nous allons conserver ces propositions telles qu'elles sont. Toutefois, il nous faut encore soumettre ici et là une ou deux modifications au Comité, portant sur certaines questions que nous avons soulevées dans notre mémoire.

Si je peux commencer monsieur le président, le premier point sur les questions touchant les corporations porte notamment sur la raison sociale de la banque. Dans la loi en vigueur le nom de la banque ne figure seulement qu'en anglais, mais la banque peut également effectuer des transactions sous sa raison sociale française. Nous demandons une égalité de statut pour les deux raisons sociales, et qu'elles soient considérées sur le même pied et également que nous soyons autorisés à utiliser les deux, la dénomination anglaise, ou la dénomination française. De plus, nous demandons l'autorisation de présenter une demande de changement de notre raison sociale selon les mêmes modalités que celles qui sont consenties aux banques à charte conformément à la Loi sur les banques révisée. Ils peuvent faire la demande au ministre sous réserve de l'approbation du Gouverneur général en conseil nous aimerions que l'on nous accorde la même possibilité ou la même autorisation.

Le sénateur Macnaughton: Cela est-il résumé à la page 1?

M. Antaki: Oui monsieur, à la page numéro 1.

Il se peut également, monsieur, que nous devions demander au ministre l'autorisation d'avoir une raison sociale supplémentaire que nous utiliserions au plan local. Comme nous y autorise la nouvelle loi, car nous pouvons étendre nos opérations au-delà des frontières de la province de Québec. Nos cadres supérieurs ont l'intention d'étendre les activités de la banque hors de la province de Québec. Il est très probable que nous ayons à faire la demande pour pouvoir utiliser une dénomination sociale différente de celle que nous utiliserons disons à Ottawa ou à Vancouver. Cette dénomination sociale serait différente de la Banque d'épargne de la cité et du

[Text]

The Chairman: How would you propose to use the name you chose to use in Ottawa so that any person going into that bank could identify it as being a branch of The Montreal City and District Savings Bank?

Mr. Antaki: Through publicity it would become known that this branch is a branch of The Montreal City and District Savings Bank.

The Chairman: Would there be any advertising to that effect on the bank's premises?

Mr. Antaki: Probably, but the name will not be The Montreal City and District Savings Bank.

The Chairman: You might have that under the name you are actually using in Ottawa, which would indicate the connection.

Mr. Antaki: Yes. We understand that La Banque de Montréal is using this dual system: they are using one name outside Quebec and another name inside Quebec.

Senator Flynn: For the same reasons?

Mr. Antaki: I do not know what their reasons are, senator; I know what our reasons are.

Senator Flynn: Perhaps Senator Molson can tell us.

Senator Molson: I am not a member of the board.

Senator Flynn: Not any more.

Senator Molson: This, of course, assumes that all the forms and documentation would still be in the name of the bank. The fact that a branch has another identity for local purposes would not, in any sense, change any forms or documentation of the bank.

The Chairman: I take it it would not change the liability of the bank branch located in Ottawa; it would not change that liability to the customers of the Ottawa branch?

Mr. Antaki: No, it would not. We would still be liable in the same manner we would if we operated under our full name. It is more of a commercial name.

Senator Flynn: Is that allowed under the revised Bank Act? Would the Bank of Montreal be able to do that under the proposed act?

Mr. Antaki: I would say not perhaps specifically, but yes.

Senator Molson: They are only using it in an advertising sense. They are not using it in the sense of the bank's business dealings.

Mr. Antaki: No, they are not.

[Traduction]

district de Montréal et différente par exemple de «La C et D», ou tout autre terme se rapportant à notre dénomination sociale.

Le président: A votre avis, comment allez-vous choisir la raison sociale à Ottawa pour que les personnes se rendent compte qu'il s'agit bien d'une filiale de la Banque d'épargne de la cité et du district de Montréal?

M. Antaki: Nous allons faire de la publicité et très rapidement on se rendra compte que cette banque est bien une filiale de la Banque d'épargne de la cité et du district de Montréal.

Le président: Y aura-t-il une certaine publicité qui sera faite à la banque même?

M. Antaki: Probablement mais la dénomination ne serait pas Banque d'épargne de la cité et du district de Montréal.

Le président: Vous pourriez mettre ce nom en dessous de celui que vous allez utiliser à Ottawa ce qui rapprocherait les deux dénominations et permettrait de faire le rapport.

M. Antaki: Oui. Nous croyons que c'est ce que la Banque de Montréal fait. Ils utilisent une dénomination hors du Québec et une autre à l'intérieur de la province.

Le sénateur Flynn: Pour les mêmes raisons?

M. Antaki: Je ne sais pas pour quelles raisons, sénateur, mais par contre je connais les nôtres.

Le sénateur Flynn: Peut-être le sénateur Molson pourrait-il nous le dire?

Le sénateur Molson: Je ne suis pas membre du conseil d'administration.

Le sénateur Flynn: Vous n'êtes plus membre?

Le sénateur Molson: Cela, bien entendu, suppose que toutes les brochures ou autre document d'information sur la banque resteront publiés au nom de la banque. Le fait qu'une filiale soit connue sous une autre dénomination pour des raisons géographiques ne devrait, en aucune façon, modifier les documents de la banque.

Le président: Je crois que cela ne modifiera pas non plus les responsabilités de la filiale à Ottawa vis-à-vis des clients?

M. Antaki: Non, les responsabilités resteront les mêmes. Ainsi, notre responsabilité sera absolument la même que si nous avons conservé la dénomination sociale dans son intégralité. Il s'agit d'une dénomination utilisée pour des raisons commerciales.

Le sénateur Flynn: Est-ce autorisé par la Loi sur les banques révisée? La Banque de Montréal pourra-t-elle faire la même chose en vertu de loi envisagée?

M. Antaki: Je dirais que non, peut-être dans ce cas particulier, mais oui autrement.

Le sénateur Molson: Ils utilisent l'autre nom pour leur publicité. Ils ne l'utilisent pas pour leurs transactions commerciales.

M. Antaki: Non.

[Text]

Senator Molson: They are using "The First Canadian Bank", but they are not conducting any transactions in that name, are they?

Mr. Antaki: I might mention, senator, that we have not gone into the legal implications of such use, but it is our intention to comply strictly with any legal or regulatory requirement that may be applicable. If we are required to have all our documents printed in the name of the Montreal City and District Savings Bank, then we will do so. In our contractual relationships, if we are required to use our full name, we will do so. We will abide by whatever law is imposed upon us, whether federal or provincial.

Senator Cook: The common practice is to use what one might call a "catch name" or a trade name. In this connection I am thinking of the Bank of Nova Scotia using the name "Scotia Bank." It would be unusual to have a bank trading under an entirely different name. This would create a precedent for other commercial businesses.

Mr. Antaki: It is not our intention to go outside our name. The example I have given to you, senator, is that it would be called "the C & D Savings Bank", a name under which we operate currently in the province of Quebec.

Senator Molson: Your most pressing need and most reasonable request is that your name in French should be in common usage.

Mr. Antaki: It is already. Under the present Quebec Savings Banks Act we are authorized to use the French name only. To carry on business elsewhere, we want to have the legal right to do so under an additional name, if approved.

Senator Molson: What is the French name?

Mr. Antaki: La Banque d'Épargne de la cité et du district de Montréal. But we use "La Banque d'Épargne" in our advertising and on our contracts. This is the shorter name.

The Chairman: You are addressing yourself to the proposed Quebec Savings Bank Act, clause 9.

Mr. Antaki: There is nothing about the name in the proposed amendment. I am addressing myself to the present act and not to the proposed act.

The Chairman: What we are concerned with is the proposed act and how it varies, if at all, from the existing act. I assume you are addressing yourself to clause 9 of the bill.

Mr. Antaki: We do not refer to that at all. It is section 4 and section 9 of the present act.

The Chairman: Perhaps you are misunderstanding me. I am talking about the proposed Quebec Savings Bank Act. This is included in the package bill entitled Bill C-57. You will note that I call it a "package bill" because we do not particularly like the form in which all this legislation is thrown together in one bill.

[Traduction]

Le sénateur Molson: Ils utilisent «la première banque canadienne» mais aucune de leurs opérations n'est effectuée en vertu de cette dénomination, n'est-ce pas?

M. Antaki: Permettez-moi d'ajouter, sénateur, que nous n'avons pas étudié les incidences juridiques d'une telle utilisation mais nous avons l'intention de nous en tenir mot pour mot au règlement. Si on nous demande de faire imprimer notre dénomination sociale, La Banque d'épargne de la cité et du district de Montréal, sur nos documents, nous le ferons. Pour nos rapports contractuels, si on nous demande d'utiliser notre dénomination sociale dans son intégralité, nous le ferons aussi. Nous respecterons la loi et ses contraintes, qu'elles soient fédérales ou provinciales.

Le sénateur Cook: Généralement, on a l'habitude d'utiliser un nom «percutant» ou un «nom de commerce». Je pense à la Banque de la Nouvelle-Écosse qui utilise «Scotia Bank», ainsi, cela paraîtrait bizarre qu'une banque utilise un nom commercial complètement différent pour ses opérations. Cela créerait un précédent dans le monde des affaires.

M. Antaki: Nous n'avons pas l'intention de changer notre dénomination sociale. Selon l'exemple que je vous ai donné, sénateur, elle serait appelée «Banque d'épargne C-D», dénomination sous laquelle nous effectuons couramment nos opérations au Québec.

Le sénateur Molson: Vous demandez donc avant tout, ce qui est logique, que votre dénomination sociale en français soit utilisée couramment.

M. Antaki: Elle l'est déjà. Aux termes de la Loi sur les banques d'épargne de Québec, nous n'avons l'autorisation d'utiliser que la raison française. Pour effectuer nos opérations ailleurs, nous voulons que notre proposition d'utiliser une autre dénomination soit considérée légalement valable si elle est approuvée.

Le sénateur Molson: Quelle est votre dénomination sociale en français?

M. Antaki: La Banque d'épargne de la cité et du district de Montréal. Mais pour abrégé, nous utilisons «la Banque d'épargne» dans notre publicité et dans nos contrats.

Le président: Vous vous référez à l'article 9 de la modification proposée à la Loi sur les banques d'épargne de Québec.

M. Antaki: Rien, dans la modification proposée, ne concerne la dénomination sociale. Je me réfère à la loi actuelle et non au projet de loi.

Le président: Nous cherchons à savoir en quoi la loi proposée diffère de la loi actuelle. Je suppose que vous vous référez à l'article 9 du projet de loi?

M. Antaki: Pas du tout. Il s'agit des articles 4 et 9 de la loi actuelle.

Le président: Il y a peut-être un malentendu. Je parle de la nouvelle Loi sur les banques d'épargne de Québec, laquelle fait partie du bill C-57, que je qualifie de «projet de loi global» parce que nous n'aimons pas particulièrement la formule qui consiste à réunir toutes ces mesures législatives dans un projet de loi.

[Text]

Mr. Antaki: This is the present act, senator, on this side, and on this side is the proposed amendment.

The Chairman: That is not sufficient for the record. In looking at page 447 of the present Quebec Savings Bank Act, the new provisions appear on the right hand column. Is that what you said?

Mr. Antaki: Yes. This applies to the head office only. It says we can open branches throughout Canada.

The Chairman: What happens with respect to section 9 of the present act?

Mr. Antaki: They don't touch on it.

The Chairman: When you say, "They don't touch on it," do we assume that it is continued under the proposed act?

Mr. Antaki: May I say this, senator? There is no new act. The proposals in the package are only amendments to the act. The balance of our act remains as it is.

The Chairman: So section 9 remains as it is?

Mr. Antaki: As it is. So does section 4. These two sections are the ones to which we are referring and which we are requesting be amended, because they do not mention in the proposed amendments anything about our name as it stands under section 4, nor our name under which we operate as is stated in section 9 of the present act.

The Chairman: The point I am concerned with is that it should be clear in your carrying on of the business of banking that in your operation, let us say, in Ottawa, it is the Montreal City and District Savings Bank that is carrying on that operation through the name used in Ottawa.

Mr. Antaki: That is the intention of the bank.

Senator Flynn: Mr. Chairman, I want to be sure that this discussion is useful or relevant. I put a question to the witness before with respect to why this bank wished to remain under the Quebec Savings Banks Act rather than under the general Bank Act. Is there any problem in being transferred from your present act to the general Bank Act?

Mr. Marcil: Yes, indeed. The bank, as it is presently constituted, is closer to a caisse populaire than it is to a chartered bank. Moreover, it has the power, and exercises the power, of being the owner of a trust company. So, the bank is actually operating, as I mentioned in my opening remarks, more as a savings and loan institution than as a commercial chartered bank. It would be retrograde to turn around and remove from the public domain an institution which, in the United States, is extremely popular and attracts a good amount of investment, and which renders very definite services that ordinary banks do not render—so much so that, as I suggested, I think the government has in the back of its mind a proposal to encourage more of our type of banking institution. What might result from this—and God forbid that this goes too far—could be requests from trust companies for additional powers, moving them closer to the setup of a savings bank.

[Traduction]

M. Antaki: La loi actuelle, sénateur, et la modification proposée y sont imprimées en regard.

Le président: Ce n'est pas suffisant pour le compte-rendu. Si l'on regarde à la page 447 de la Loi actuelle sur les banques d'épargne de Québec, les nouvelles dispositions sont dans la colonne de droite. Est-ce bien ce que vous avez dit?

M. Antaki: Oui. Cela s'applique uniquement à l'administration centrale. Il est stipulé que nous pourrions ouvrir des succursales dans tout le Canada.

Le président: Qu'est-ce qui se produit en ce qui concerne l'article 9 de la loi actuelle?

M. Antaki: Nous ne nous occupons pas de cet article.

Le président: Devons-nous supposer, alors, qu'il n'y a pas de changement dans la nouvelle loi?

M. Antaki: Puis-je dire, sénateur, qu'il n'y a pas de nouvelle loi. Les propositions constituent simplement des modifications à la loi. Le reste de notre loi demeure inchangé.

Le président: C'est le cas de l'article 9?

M. Antaki: C'est juste. De même que celui de l'article 4. Ces deux articles sont ceux auxquels nous avons fait allusion et pour lesquels nous demandons une modification, parce que les projets de modification ne mentionnent rien au sujet de notre dénomination sociale, énoncée à l'article 4, ni au sujet de la dénomination sociale sous laquelle nous effectuons nos opérations, comme il est stipulé à l'article 9 de la loi actuelle.

Le président: Il faudrait établir clairement lorsque vous effectuez vos opérations bancaires, disons, à Ottawa, qu'il s'agit de la Banque d'épargne de la cité et du district de Montréal qui effectue ces opérations, quelle que soit la dénomination sociale utilisée à Ottawa.

M. Antaki: C'est l'intention de la banque.

Le sénateur Flynn: Monsieur le président, je voudrais m'assurer de l'utilité du présent débat. Plus tôt, j'ai demandé au témoin pourquoi cette banque désire être assujettie à la Loi sur les banques d'épargne de Québec plutôt qu'à la Loi sur les banques en général. Y a-t-il un problème à effectuer pareil transfert?

M. Marcil: Oui, certainement. La banque, selon sa constitution actuelle, ressemble plus à une caisse populaire qu'à une banque à charte. En outre, elle est autorisée à être propriétaire d'une société fiduciaire et elle exerce ce droit. Donc, la banque ressemble, actuellement, comme je l'ai dit dans mes observations préliminaires, davantage à un établissement d'épargne et de prêt qu'à une banque commerciale à charte. Ce serait faire marche arrière que de retirer au public le droit d'accès à un établissement qui, aux États-Unis, est extrêmement populaire, attire de grands investissements, et rend au public des services que ne dispensent pas les banques ordinaires. Comme je l'ai proposé, je crois que le gouvernement devrait réfléchir à cette proposition d'encourager de plus en plus la création d'établissements bancaires comme le nôtre. Il en résulterait peut-être—et j'espère que cela n'irait pas trop loin—des demandes de la part des sociétés fiduciaires visant l'obtention de pouvoirs

[Text]

Senator Flynn: It is probably better, then, that the title of the Quebec Savings Banks Act be changed to simply Savings Bank Act.

Mr. Marcil: I agree.

Senator Flynn: Given the fact that you are the only institution under this particular act, one wonders why you would want to stick with it.

The Chairman: It becomes understandable now.

Senator Flynn: Yes, we now have a good explanation for it.

The Chairman: As you are aware, Senator Flynn, at page 19 of the document entitled "Summary of Banking Legislation", which accompanied the distribution of the bill and background material, it states, under paragraph 2 headed "Objectives":

The government has limited its proposed changes in the Quebec Savings Banks Act pending a review of the desirability of a new Savings Bank Act. At the same time the proposals respond to a number of recommendations received and incorporate some of the changes being proposed for the Bank Act.

So, one has to look ahead and realize that there is under consideration the possibility of bringing forth a new Savings Bank Act. Judging from what you have said this morning, it seems to me that you might well welcome a new Savings Bank Act.

Mr. Marcil: Indeed.

The Chairman: Possibly this would be a forum where you could express that view. If we feel it should be approved, we could even make some comment on that suggestion. I simply pass that on for what it is worth.

Senator Molson: Did the other Quebec savings bank surrender its charter?

Mr. Marcil: It surrendered its charter, converted to a chartered commercial bank, and then was swallowed up by la Banque Provinciale. It could not cross over directly because the two charters were not compatible.

Senator Molson: So, it ceased to function as a savings bank under the Quebec Savings Banks Act when that happened?

Mr. Marcil: Exactly.

Senator Cook: Getting back to the question of the name, as we all know, some of the chartered banks often use a variation of their names—for example, the Royal Bank of Canada is very often called simply "The Royal"; the Canadian Imperial Bank of Commerce, "The Commerce"; the Bank of Nova Scotia, "Scotia Bank". Looking at clauses 15 to 17 of the bill, I see nothing which would prohibit or permit the use of these trade names. It seems to me that a savings bank could use a variation of its name if it wished. There is nothing in the act which would prohibit it from so doing.

[Traduction]

accrus, ce qui les rapprocherait davantage des banques d'épargne.

Le sénateur Flynn: Il serait donc probablement préférable de changer le titre de la Loi sur les banques d'épargne de Québec et de parler simplement de «Loi sur les banques d'épargne».

M. Marcil: J'en conviens.

Le sénateur Flynn: Étant donné que vous êtes le seul établissement soumis à cette loi précise, on peut se demander pourquoi vous désirez que les choses restent inchangées.

Le président: C'est maintenant compréhensible.

Le sénateur Flynn: Oui, nous avons maintenant une très bonne explication.

Le président: Comme vous le savez, sénateur Flynn, à la page 19 du document intitulé «Sommaire de la législation bancaire», distribué en même temps que le bill et les documents d'information, on lit, au paragraphe 2 «Objectifs»:

Le gouvernement a limité le plus possible les changements pour le moment, dans l'attente d'une étude complète sur la possibilité d'instaurer une nouvelle Loi sur les banques d'épargne. De même, les propositions donnent suite à quelques-unes des recommandations faites à ce sujet et tiennent compte de certains des aménagements proposés à la Loi sur les banques.

Il faut donc prévoir et ne pas oublier qu'on étudie la possibilité d'instaurer une nouvelle Loi sur les banques d'épargne. Il me semble, d'après ce que vous avez dit ce matin, que vous ne vous opposeriez pas à l'adoption d'une nouvelle Loi sur les banques d'épargne.

M. Marcil: En effet.

Le président: Vous pourriez peut-être profiter de cette occasion pour exprimer cette opinion. Si nous croyons qu'il serait opportun de l'approuver, nous pourrions même commenter votre proposition. Je le mentionne tout simplement.

Le sénateur Molson: L'autre banque d'épargne du Québec a-t-elle abandonné sa charte?

M. Marcil: Elle a abandonné sa charte puis, après s'être convertie en banque à charte commerciale, elle a été absorbée par la Banque provinciale. Elle ne pouvait pas le faire directement puisqu'il y avait incompatibilité des deux chartes.

Le sénateur Molson: Alors elle a cessé de fonctionner comme banque d'épargne en vertu de la Loi sur les banques d'épargne de Québec?

M. Marcil: C'est exact.

Le sénateur Cook: Pour en revenir à la question de la dénomination sociale, nous savons tous que certaines banques à charte n'en utilisent parfois que des variantes; par exemple, on appelle parfois la Banque royale du Canada, «La Royale»; la Banque canadienne impériale de Commerce, «la banque de commerce»; la Banque de Nouvelle-Écosse, la «Scotia Bank». Si nous étudions les articles 15 et 17 du bill, je ne vois rien qui interdirait ou autoriserait l'utilisation de ces noms commerciaux. Il me semble qu'une banque d'épargne peut utiliser une

[Text]

The Chairman: If, for example, they are referring to the Bank of Nova Scotia as "Scotia Bank," or the Royal Bank of Canada as "The Royal", I should think under the general law there would have to be something that would identify that particular operation with the Royal Bank of Canada or the Bank of Nova Scotia, or whatever the case is.

Senator Cook: Clause 17 of the bill reads:

A bank shall set out its name in legible characters in all contracts, invoices, negotiable instruments and other documents evidencing rights or obligations with respect to other parties that are issued or made by or on behalf of the bank.

So, while a bank may use its trade name to its heart's content, in the actual documentation it must use its full name. That being so, I doubt there is any need to make a special amendment to the act to proceed in the way you are contemplating.

Mr. Antaki: We are requesting permission to apply for a change in name. We are requesting that we be allowed to use the English and French names, together or separately, or an additional name. The change in name and the additional name are subject to ministerial approval.

Under our present act we are authorized to carry on business or operations under the French name, which implies that they are giving us a corporate name and a commercial name. That is in the present act. We are requesting the right to apply for an additional name—a name that can be used locally and that relates to the actual mother name.

You say it may not be necessary to have a specific amendment to the act to do so. Clause 15 refers to the situation when the bank sets up its business operations. But clauses 22(1) and 23 authorize the bank to apply for a change in name.

Senator Cook: I agree with that entirely. I simply had two points in mind—one being, as you say, a change in name, and the other being the use of a trade name, or a short name.

Mr. Antaki: I can only say, senator, that if this is provided for in the act it would result in greater certainty being obtained.

Getting back to the brief, Mr. Marcil will deal with paragraphs 2 and 4 in a moment. As regards paragraph 3, it gives a brief history of the bank's authorized capital stock. Prior to 1967, our statutory authorized capital stock was \$2 million, and it was raised to \$3 million in 1967. We have requested in the past that it be raised to \$10 million. The amending bill is completely silent on this subject, with the result that the present amount of \$3 million is being maintained. We are now requesting that it be increased to \$5 million.

[Traduction]

variante de sa dénomination sociale si elle le veut. Aucune disposition de la loi ne lui interdit de le faire.

Le président: Si, par exemple, on appelle la Banque de Nouvelle-Écosse la «Scotia Bank», ou la Banque Royale du Canada, «La Royale», je crois qu'il faudrait un mécanisme juridique permettant d'associer ce nom modifié à celui de la Banque royale du Canada ou à celui de la Banque de Nouvelle-Écosse, selon le cas.

Le sénateur Cook: L'article 17 du bill est libellé comme suit:

La dénomination sociale de la banque doit être lisiblement indiquée notamment sur tous les contrats, factures et effets de commerce, établis par elle ou en son nom, qui constatent des droits ou obligations à l'égard des tiers.

Si une banque peut utiliser son nom de commerce autant qu'elle le désire, par contre, dans les documents officiels, elle doit utiliser sa dénomination sociale officielle. Dans ce cas-là, je ne vois pas la nécessité d'apporter une modification spéciale à la loi comme vous proposez de le faire.

M. Antaki: Nous demandons la permission de faire une demande pour changer la dénomination sociale. Nous demandons qu'il nous soit permis d'utiliser les noms anglais et français, séparément ou les deux à la fois ou une dénomination supplémentaire. Le ministre doit approuver le changement de nom et le nom supplémentaire.

En vertu de la loi actuelle, nous avons le droit de conduire des affaires ou d'exercer des activités en utilisant un nom français, ce qui laisse entendre qu'elle nous permet d'avoir une dénomination sociale et un nom commercial. C'est dans la loi actuelle. Nous demandons le droit d'adopter une dénomination sociale supplémentaire, un nom qui puisse être utilisé localement et qui correspond à la dénomination sociale de la société-mère.

Vous dites qu'il n'est peut-être pas nécessaire d'apporter une modification particulière à la loi pour ce faire. L'article 15 du bill parle du cas où une banque est constituée. Mais le paragraphe 22(1) et l'article 23 du bill permettent à la banque de présenter une demande de dénomination sociale.

Le sénateur Cook: Je suis entièrement d'accord avec vous. Je voulais seulement mentionner deux points, l'un portant sur la modification d'une raison sociale, l'autre sur l'emploi d'un nom commercial, ou d'un diminutif.

M. Antaki: Tout ce que je peux dire, sénateur, c'est si la disposition en ce sens était incorporée dans la loi, nous serions plus certains de l'obtenir.

Pour en revenir au mémoire M. Marcil s'occupera des paragraphes 2 et 4 dans un moment. Le paragraphe 3 donne un bref exposé du capital social autorisé de notre banque. Avant 1967, notre capital social autorisé par la loi s'élevait à 2 millions de dollars, et a été porté à 3 millions de dollars en 1971. Par le passé, nous avons demandé que ce montant soit porté à 10 millions. Comme le bill modifiant la loi ne dit rien à ce sujet, le montant est maintenu à 3 millions de dollars. Nous demandons maintenant que ce montant soit porté à 5 millions.

[Text]

The authorized capital stock allows our board of directors, if they see fit, to act quickly, within a certain limited number of shares, in making a share offering to the shareholders. The directors would be allowed to issue a certain number of shares without having to call a special meeting of the shareholders in order to raise the capital stock of the bank.

To repeat, our authorized capital stock used to be \$2 million. In 1967 it was increased to \$3 million, out of which \$2,400,000 is issued and outstanding. We are requesting \$2 million as a leeway, should there be the need to make a special offering, without the necessity of holding a meeting of the shareholders.

Senator Molson: Can you issue rights to subscribe to shares on the same basis as the chartered banks?

Mr. Antaki: Under the proposed revision, the members of the board of a chartered bank are authorized to cancel or remove the pre-emptive rights of the shareholders should they specifically decide so to do by special resolution. We do not have this power. We have to make our share offerings to our registered shareholders as set out in the act. We have to offer them so long as they are not registered as a non-resident, et cetera, with certain restrictions, whereas the chartered banks would be allowed to remove these pre-emptive rights and go to the public with an offering.

The Chairman: One of your representations to us is that the pre-emptive rights that you must observe in any issue of rights or shares should be removed from the Quebec Savings Bank Act. That is your model charter.

Mr. Antaki: Well, Mr. Chairman, we did not make that request in our brief, but if it were to be granted to us we would be most grateful.

The Chairman: You mean you don't want to ask for it?

Mr. Antaki: Well, I am going to, but I want first of all to be able to raise our statutory authorized capital to \$5 million. As an amendment and as an additional request, we would like to be given this power to remove the pre-emptive rights by special resolution of our board of directors, but this would be in addition.

Mr. John F. Lewis, C.A., Adviser to the Committee: Mr. Chairman, in the package bill, C-57, at page 31, section 29(1) says:

29(1) Unless a by-law of the bank that has been confirmed by special resolution otherwise provides, no shares of a class shall be issued unless—

And so on; and it refers to pre-emptive rights. In other words, the package bill would give your bank the right to do away with pre-emptive rights by passing a bylaw which would have to be confirmed by the shareholders.

[Traduction]

Le capital social autorisé permet au Conseil d'administration, lorsqu'il le juge nécessaire, d'agir rapidement en vendant un certain nombre d'actions de la banque aux actionnaires. Le nombre de ces actions devrait toutefois être restreint. Le Conseil d'administration serait autorisé à émettre un certain nombre d'actions sans être obligé d'organiser une réunion spéciale des actionnaires pour relever le capital social de la banque.

Je tiens à répéter que notre capital social autorisé était auparavant de 2 millions de dollars. En 1967, ce montant a été porté à 3 millions de dollars dont \$2,400,000 représentent les actions émises et en circulation. Nous demandons une marge de 2 millions qui nous permettra, en cas de besoin, d'effectuer une vente spéciale sans être obligés d'organiser une réunion des actionnaires.

Le sénateur Molson: Pouvez-vous accorder le droit de souscrire à des actions de la même façon que les banques à charte?

M. Antaki: Les changements proposés autorisent les membres du Conseil d'administration d'une banque à charte d'annuler ou de retirer aux actionnaires leurs droits de préemption, après avoir adopté une résolution spéciale à cet effet. Ce pouvoir nous fait défaut. Nous devons d'abord offrir nos actions à nos actionnaires nominatifs, comme il est établi dans la Loi. Nous devons le leur offrir à condition qu'ils ne soient pas inscrits comme non-résidents, etc, sous certaines réserves, alors que les banques à charte auraient le droit de retirer ces droits préemptifs et de les mettre en vente auprès du public sans les offrir d'abord à leurs actionnaires.

Le président: L'une des observations que vous nous avez faites voulait que les droits préemptifs que vous êtes censés respecter lorsque vous attribuez des droits ou émettez des actions devraient être retirés de la Loi sur les banques d'épargne de Québec. C'est votre banque à charte type.

M. Antaki: Nous ne l'avons pas exigé dans notre mémoire, monsieur le président, mais nous serions très heureux si ce vœu était exaucé.

Le président: Vous voulez dire que vous ne voulez pas le demander?

M. Antaki: D'accord, je vais le faire, mais je veux tout d'abord être capable de relever notre capital social autorisé jusqu'à 5 millions. Nous aimerions présenter une nouvelle demande pour que la loi soit modifiée de façon à nous accorder le droit de retirer les droits préemptifs par une résolution sociale présentée par notre Conseil d'administration. Cela serait toutefois en supplément.

M. John F. Lewis, c.a., conseiller du Comité: Monsieur le président, le paragraphe 29(1), à la page 311, du projet de loi global C-57 est ainsi libellé:

29. (1) Sauf disposition contraire des règlements de la banque approuvés par résolution spéciale, les actionnaires détenant des actions d'une catégorie ont

un peu plus loin il y est question des droits de préemption. En d'autres termes, le bill global permettrait à votre banque de retirer les droits de préemption en établissant un règlement qui devrait être approuvé par les actionnaires.

[Text]

Mr. Antaki: Yes, we have to have a bylaw for that, confirmed by special resolution. But in the case of a chartered bank, under section 45(1)(b), that power would be vested in the board of directors without any reference to the shareholders. Just the directors would be able to make such a decision under section 45(1)(b) of the revised Bank Act. Whereas we would have to pass a bylaw and go to the shareholders to get approval.

Mr. Lewis: That is correct, Mr. Antaki.

Mr. Antaki: So the request, of course, is that we be granted here, in addition to the \$5 million authorized capital stock, the same powers as are given to the chartered banks under the revised Bank Act, so that our board of directors may decide not to offer these shares to the registered shareholders.

Senator Cook: What is the value of that provision to you?

Mr. Antaki: It has very great importance, senator. Assuming—and here I tread into the field of the president who is going to talk about the shareholders and the caisses populaires and the unions régionales—they are registered shareholders and we come out with a special offer, we would have to include them in the share offering because they are registered shareholders. With that I would like to leave the specific point to my president.

Mr. Marcil: Mr. Chairman, having said I was going to let Mr. Antaki conduct the discussion on item, No. 2, of course, I take over right away. That is the privilege of a president, I suppose.

The real reason I want to speak to this point is because when I took on the presidency of the bank I was assured that I was taking on a sinecure and that I would have nothing to do but show my face down at the bank maybe once a week and the rest would run smoothly. The next thing I know is that I am being raided and the bank is being gobbled up by la Banque Provinciale. This is no secret. La Banque Provinciale, which cannot act directly because it has already reached a 10 per cent limit on its shareholdings, then turns around and because it is very intimately connected with the caisses populaires movement—in fact, the caisses populaires movement, I understand, owns about 25 per cent of their stock—it gets unions régionales to buy stock, but really it is on behalf of la Banque Provinciale. You can see very rapidly what is going to happen. They are going to wind up with control over the City and District and will be in an excellent position to merge the whole thing. They have a perfect right to do that, and if in their opinion the business is going to be improved by it, then you cannot object. But there are other aspects to it, and I think we were able, as an individual bank in the province of Quebec, to prove that we had our place there and that it was retrograde again to allow this bank to disappear, and that it was much better for the French-Canadian financial community to have three banks operating rather than two, especially as the two would not be that much stronger by the disappearance of the third.

[Traduction]

M. Antaki: Oui, nous devons en effet avoir un règlement là-dessus que confirme une résolution spéciale. Mais en vertu de l'alinéa 45(1) b) une banque à charte peut déléguer ce pouvoir au conseil d'administration sans demander l'avis des actionnaires. Au terme de cet article de la loi sur les banques, il suffit pour les administrateurs d'en décider ainsi. Toutefois, en ce qui concerne, il nous faudrait adopter un règlement et demander l'approbation préalable des actionnaires.

M. Lewis: C'est exact, monsieur Antaki.

M. Antaki: Par conséquent, nous demandons qu'on nous octroie, en plus des \$5 millions de capital-actions autorisés, les mêmes pouvoirs qu'aux banques à charte conformément à la Loi modifiée sur les banques, de manière à ce que notre conseil d'administration puisse décider de ne pas offrir ces actions aux actionnaires nominatifs.

Le sénateur Cook: Quelle importance attachez-vous à cette disposition?

M. Antaki: Beaucoup d'importance, sénateur. Supposons, et j'empiète ici sur le domaine du président—qu'il ait l'intention de parler des actionnaires et des caisses populaires, de même que des unions régionales et qu'ils soient des actionnaires nominatifs, et que nous leur faisons une offre parce qu'ils sont des actionnaires nominatifs. Sur ce, je voudrais céder la parole à mon président.

M. Marcil: Monsieur le président, après avoir dit que je laisserais M. Antaki répondre à la question N° 2, je reprends immédiatement la parole. Je suppose que c'est là la prérogative d'un président.

Mais la vraie raison pour laquelle je souhaite aborder ce sujet est qu'au moment où j'ai assumé la présidence de la banque, on m'a assuré qu'il s'agissait d'une sinécure et que je n'aurais rien d'autre à faire que de me présenter à la banque une fois la semaine et que tout irait, rondement. Mais j'ai à peine eu le temps de me tourner le dos qu'on faisait sans cesse appel à moi et que la Banque Provinciale s'avisait de s'annexer la banque—comme chacun sait. La Banque Provinciale, qui ne peut agir en son nom, ayant déjà atteint la limite de 10 p. 100 d'actions, décide ensuite, parce qu'elle est intimement liée au mouvement des caisses populaires—et en fait, autant que je sache, les caisses populaires détiennent environ 25 p. 100 de leurs actions—de demander aux caisses régionales d'acheter des actions, mais le tout se fait en réalité pour le compte de la Banque Provinciale. Il est très facile d'entrevoir ce qui se passera: ils finiront par contrôler la Banque d'épargne de la cité du district et seront alors en excellente position pour fusionner le tout. Ils sont absolument en droit de le faire et s'ils croient que les affaires s'en trouveront améliorées, vous ne pourrez pas vous y opposer. Mais il faut également tenir compte d'autres aspects et nous avons prouvé je pense, que, en tant que banque individuelle œuvrant dans la province de Québec, nous y jouons un rôle important et que ce serait une politique rétrograde que de laisser notre banque disparaître. Nous avons également montré qu'il était dans l'intérêt de la communauté financière canadienne-française d'avoir trois ban-

[Text]

Therefore, when we made our first submission to you, and we were right in the heat of the thing, I well remember that morning when I had a newspaper with a great big headline across the front to show you that it was really going on, and we asked you that this business of 10 per cent be set aside or reduced. We are a small bank; we have a limited number of shares; and acquiring control of our bank is a very easy thing to do as compared to the Royal Bank or the Bank of Commerce which would be quite a problem. We see the results of this kind of thing in what has happened since we last met. Since we last met la Banque Provinciale had its 10 per cent and presented them for registration. We looked at it and said, "Well, we already have about 6,000 shares from other institutions connected with the caisses populaires movement, and therefore of your 200,000 we are only going to register 194,000 and the other 6,000 we consider as being associated companies and you have your 10 per cent—Period!"

The caisses populaires came along with their shares, and if those had been registered as well as those we had registered from la Banque Provinciale, we might have turned up with about 25 per cent, or slightly more, of our shares controlled by the caisses populaires movement who are our direct competitors—we are in the same line of business. So, again relying on the law as interpreted by our solicitors, we refused registration of the caisses populaires shares, and the result has been that although they own something in the order of 25 per cent, they have only got 10 per cent registered, and that is all they can vote.

That is why I asked you to remove the words "to continue" on page 5, because we claim that as the law is now set up, they cannot register those 25 per cent; we say that there is a limit of 10 per cent. Now it would be changed and the individual caisses populaires and regional caisses would be considered as separate entities. If we allowed that to go through, then we would say that we were a dead duck, or just about.

The second thing that evolves from allowing the 25 per cent is that if all you are trying to do is to allow the caisses populaires to invest more largely in bank stocks generally, then in that case you should possibly allow them to invest, although I think it is a mistake, but certainly never to have directors appointed by them from their side of the fence, because then we find ourselves sitting at a board meeting with our competitors, and that would be very silly.

The other thing which has happened as a result of this is that there were large blocks being bandied around and formed so that whereas before the City and District Savings Bank was owned about 60-odd per cent by what you might call small shareholders, even if they had 10,000, or 3,000 or 2,000 shares, they did not have 200,000 shares. Now it is reversed and 60 per cent is in the hands of these large blocks, which I think is a grave mistake. It is not sound from the bank's point of view.

[Traduction]

ques plutôt que deux, surtout que la disparition de la troisième ne profiterait pas vraiment aux deux autres.

Lorsque nous vous avons soumis notre premier mémoire et que nous nous trouvions dans le feu de l'action, je me souviens très bien d'un certain matin où je vous ai exposé les manchettes d'un journal décrivant la situation et c'est pourquoi nous vous avons demandé de supprimer ou de réduire cette limite de 10 p. 100. Nous sommes une banque de petite envergure. Nous avons un nombre limité d'actions et il serait beaucoup plus facile d'en acquérir le contrôle que d'acquérir celles de la banque Royale ou de la banque de Commerce. Et ce qui est survenu depuis notre dernière rencontre est la suite logique de ce genre de mesure. En effet, la banque Provinciale détenait 10 p. 100 des actions et les a faites inscrire. Nous avons considéré la situation et décidé: «Eh bien, nous possédons actuellement environ 6,000 actions d'autres établissements liés au mouvement des caisses populaires et par conséquent, nous n'inscrirons que 194,000 de vos 200,000 actions et les 6,000 autres seront considérées comme des corporations associées et vous aurez alors votre 10 p. 100 et c'est tout.»

La caisse populaire a ensuite présenté ses actions et si elles avaient été nominatives au même titre que celles que nous avions inscrites de la banque Provinciale, 25 p. 100 ou un peu plus de nos actions auraient été contrôlés par le mouvement des caisses populaires qui nous livre directement concurrence. Nous œuvrons dans le même secteur. Ainsi, en nous fondant sur la loi telle que nos avocats l'interprètent, nous avons refusé de considérer comme nominatives les actions des caisses populaires et il en est résulté que bien qu'elles détiennent quelque 25 p. 100 des actions, elles n'en ont que 10,000 ou, du moins 10 p. 100 qui sont nominatives, et ce sont les seules qui soient nanties du droit de vote.

C'est pourquoi je vous ai demandé d'éliminer les mots «pour continuer» à la page 5, parce que d'après nous, tel que le stipule la loi, la Caisse populaire ne peut inscrire ces 25 pour cent; nous disons que la limite est de 10 pour cent. Cela va changer et chaque Caisse populaire en particulier ainsi que les Caisses régionales seront considérées comme étant des entités séparées. Si nous laissons passer cela, il faudrait alors nous avouer vaincus.

Voici le deuxième point qui ressort de cette autorisation: si tout ce que vous essayer de faire, c'est de permettre à la Caisse populaire d'investir plus largement dans les actions bancaires en général, dans ce cas vous devriez peut-être leur permettre d'investir tout court—bien que à mon avis cela soit une erreur—mais surtout pas de nommer des directeurs de leur côté. Parce que, dans ce cas-là, nous risquons de nous trouver à une réunion du Conseil d'administration avec nos compétiteurs, ce qui serait idiot.

La deuxième chose qui s'est produite, à la suite de cette autorisation, c'est la formation de groupes importants de sorte qu'avant que la Banque d'épargne de la cité et du district n'appartienne à environ 60 pour cent par ce que l'on pourrait appeler des petits actionnaires,—même si ces derniers possédaient 10,000, 3,000 ou 2,000 actions,—elles n'avaient pas 200,000 actions. Actuellement la situation est inversée et les 60 pour cent se trouvent entre les mains de ces groupes, ce qui,

[Text]

Therefore, I repeat what we said in our first submission: it is a mistake to widen the percentage which now exists, that can be held by any group or single shareholder.

That is the purpose of our asking you to put a stop to that and say, "We are certainly not going to go beyond what we now have, and it might be wise to go backwards and say 5 per cent is sufficient, especially for a small bank."

Senator Cook: Mr. Chairman, I have one further question. The witness says that when he came the first time he asked that the capital be increased to \$10 million, and now he has gone back to \$5 million. Was there any reaction, other than silence, to the request?

Mr. Antaki: In the amendments to the bill there was only silence.

Senator Cook: I appreciate that, but did you have any indication as to the rationale for the silence?

Mr. Antaki: It was said, "Well, if you can go through the shareholders, if you can go and get your increase by special resolution of the shareholders, why would you like to have it specified in the act? Under the act that is permitted."

Senator Cook: You can increase your capital—

Mr. Antaki: Under the act we are permitted to increase the capital beyond the \$3 million by going to the shareholders. We could go to the shareholders and obtain their approval, and the increase in the capital stock, without ceiling, or limits, so long as it was approved by the Governor in Council, would be the authorized capital, so there was no need to increase the statutory authorized capital. That was the official reaction. Whereas we say that in some cases our board of directors may deem it necessary to act quickly on a limited scale.

Senator Cook: So you would want the statutory limit increased and the power to increase vested in the directors?

Mr. Antaki: No. The power to issue up to \$5 million is vested in the directors; but the power to increase beyond the \$5 million would still be vested with the shareholders, as it is at present. That is our request.

The Chairman: Do you think there should be a minimum authorized capital stipulated in the statute?

Mr. Antaki: I do not think so, sir, because, speaking of our bank, we cannot go below a certain minimum, except through the reduction of our capital, and such a reduction of our capital stock would have to be approved by the minister.

The Chairman: Do we not have to look at the situation that under the Quebec Savings Banks Act the form of the charter that would apply to any bank incorporated under that statute is contained in the statute? Yours is not a separate application.

[Traduction]

d'après moi, est une grave erreur. Du point de vue bancaire, ce n'est pas sain.

Je répète donc ce que nous avons dit lors de notre premier exposé: Ce serait une erreur que d'augmenter le pourcentage actuel pouvant être détenu par un actionnaire ou un groupe d'actionnaires.

C'est pourquoi nous vous demandons d'y mettre fin et de dire: «Nous n'allons certainement pas dépasser le pourcentage actuel, et il sera peut-être bon de faire marche arrière et de dire que 5 pour cent est suffisant, notamment pour une petite banque».

Le sénateur Cook: Monsieur le président, j'ai une autre question. Le témoin dit que lors de sa première comparution, il avait demandé que le capital passe à \$10 millions, et maintenant il parle de \$5 millions. Y a-t-il eu une réaction quelconque, à part le silence, au sujet de cette demande?

M. Antaki: Dans les modifications apportées au projet de loi, il n'y a eu que du silence.

Le sénateur Cook: Je comprends bien, mais pouvez-vous donner la raison de ce silence?

M. Antaki: Le raisonnement était le suivant: «si vous pouvez vous adresser aux actionnaires, si vous pouvez obtenir votre augmentation par une résolution spéciale des actionnaires pourquoi voulez-vous le mentionner ou le spécifier dans la loi?» La loi l'autorise.

Le sénateur Cook: Vous pouvez augmenter votre capital . . .

M. Antaki: Aux termes de la loi, nous pouvons augmenter le capital au-delà de \$3 millions en nous adressant aux actionnaires. Nous pouvions nous adresser aux actionnaires, obtenir leur approbation et l'augmentation du capital-actions et ce sans plafond—dans la mesure où il est approuvé par le gouverneur en conseil—constituerait le capital autorisé. Il n'y avait donc pas besoin d'augmenter le capital autorisé statuaire. C'était la réaction officielle. Bien que, dans certains cas, notre conseil d'administration ait jugé nécessaire de réagir rapidement de façon limitée.

Le sénateur Cook: Vous aimeriez donc que la limite statutaire soit relevée et que les administrateurs soient investis d'un tel pouvoir?

M. Antaki: Non. Le pouvoir d'émettre des actions jusqu'à concurrence de \$5 millions revient aux administrateurs, mais celui d'augmenter le capital-actions au-delà des \$5 millions reviendrait toujours aux actionnaires, comme c'est le cas à l'heure actuelle. C'est ce que nous demandons.

Le président: Pensez-vous que la loi devrait prévoir un capital autorisé minimum?

M. Antaki: Non, je ne le pense pas. Pour ce qui est de notre banque, nous ne pouvons pas modifier le minimum, sauf en réduisant notre capital, réduction qui devra être autorisée par le ministre.

Le président: Ne devons-nous pas tenir compte du fait que, aux termes de la Loi sur les banques d'épargne de Québec, le type de charte qui s'appliquerait à toute banque constituée en société aux termes de cette loi, figure dans la loi? Votre

[Text]

You are incorporated under the Quebec Savings Banks Act, is that right?

Mr. Antaki: Yes.

The Chairman: So we would anticipate that at some stage in the new act, if they get around to it, there would be a model charter.

Mr. Antaki: In that case, I would say our feeling is that a savings bank should have a minimum; there should be a specified minimum.

The Chairman: That is what I thought.

Mr. Antaki: May I continue, sir?

The Chairman: Yes.

Mr. Antaki: Going to the general presentation by my president on the question of associated shareholders and qualifications of directors—items 2 and 4—he stated, at large, the situation of the bank. But to be specific, we request that the directors and officers of chartered banks and co-operative credit corporations, and the companies controlled by them, not be allowed to sit on our board of directors; that they be disqualified from being on our board of directors. We do not have any such person on our board right now, but we would like those two categories not to be allowed to become members of our board.

The Chairman: Must a director of your bank be a shareholder?

Mr. Antaki: No, he will not have to be any more, after the adoption of the present bill.

The Chairman: I know that; but at the present time. In the future he will not need to be a shareholder; but some action has to be taken in order that someone becomes a director of your bank. How would that come about?

Mr. Antaki: At the general meeting of shareholders, where the nominations and election take place, as my president mentioned a little earlier, we now have groups of shares. The big shareholders are more in number; they represent 60 per cent of the total number of our outstanding shares. Any one of them in agreement with other large shareholders would come in and nominate and elect one of those people to become a director of our bank, and would carry the motion. It is not necessarily a slate. They would come in and say, "We want this or that person on the board of directors of the bank"; they would nominate him and they would elect, since they would have the majority.

The Chairman: So majority rule governs your bank?

Mr. Antaki: Yes.

Senator Macnaughton: I thought you said they were limited to 10 per cent.

Mr. Antaki: We now have six 10 per cent shareholders, six different shareholders. Any of them could agree among themselves, and they could control the majority and thus get someone elected, if they wished. At the present time we have

[Traduction]

demande n'est pas individuelle. Votre banque est incorporée aux termes de la loi en question, n'est-ce pas?

M. Antaki: Oui.

Le président: Nous pourrions donc présumer qu'à un stade donné dans la nouvelle loi, s'ils y arrivent, il y aurait une charte modèle.

M. Antaki: Dans ce cas, je dirais qu'à notre avis les banques d'épargne devraient avoir un minimum, c'est-à-dire qu'un minimum devrait être fixé.

Le président: C'est bien ce que je pensais.

M. Antaki: Puis-je poursuivre, monsieur?

Le président: Oui.

M. Antaki: Au sujet de l'exposé général fait par mon président sur le problème des actionnaires associés et des qualités requises des administrateurs, respectivement les postes 2 et 4, il a donné dans les grandes lignes la situation de la banque. Plus particulièrement, nous demandons que les administrateurs et cadres des banques à charte et des coopératives de crédit, ainsi que les sociétés qu'elles contrôlent n'aient pas la permission d'être membres de nos conseils d'administration, c'est-à-dire soient exclus de ces conseils. Nous n'en avons pas à l'heure actuelle, mais nous aimerions interdire à ces deux catégories la possibilité de devenir membres de nos conseils.

Le président: Un administrateur de votre banque doit-il être actionnaire?

M. Antaki: Non, il ne le sera plus obligé de l'être après l'adoption du bill que nous étudions.

Le président: Je le sais, mais qu'en est-il aujourd'hui. Dans l'avenir il n'aura pas besoin de l'être, mais il faut prendre des mesures pour que quelqu'un devienne un administrateur de votre banque. Comment cela se ferait-il?

M. Antaki: Lors de l'assemblée générale des actionnaires, au moment des mises en candidature et de l'élection, comme l'a signalé mon président un peu plus tôt, nous avons maintenant des groupes d'actions. Les actionnaires importants sont plus nombreux et représentent 60 p. 100 du total de nos actions en circulation. Si l'un d'entre eux se présentait et avec l'autorisation d'autres actionnaires importants, proposait la candidature d'une de ces personnes et la choisissait pour devenir administrateur de notre banque, sa motion serait adoptée. Il ne s'agit pas nécessairement d'une liste approuvée. Ces actionnaires pourraient venir à la réunion et déclarer: «Nous voulons que telle ou telle personne siège au conseil d'administration de la banque», ils proposeraient sa candidature et elle serait élue puis qu'ils sont majoritaires.

Le président: Votre banque est donc régie par la règle de la majorité?

M. Antaki: Oui.

Le sénateur Macnaughton: Je pensais que vous aviez dit qu'ils étaient limités à 10 p. 100.

M. Antaki: Oui, nous avons maintenant six fois 10 p. 100, c'est-à-dire six personnes différentes. Si deux d'entre elles s'entendaient, elles pourraient vraiment contrôler la majorité et faire élire quelqu'un si elles le désiraient. Nous avons à

[Text]

six big shareholders who each hold 10 per cent of our shares who could, by agreement among themselves, get anyone elected to the board of directors, unless there is a prohibition in the act. That is our request.

Senator Macnaughton: Have they tried so far?

Mr. Antaki: No, they have not; in the past they have not.

Mr. Marcil: Some of them are not even registered. This is where we have been able to defend ourselves. By tearing around and claiming associated companies among some of those six, not all of them, we have refused registering part of those blocks, so that the control still remains among the individual shareholders. But if the proposed amendment goes through, we would have, the next day, to register these blocks which we are now fighting. Control could then slide over to a block.

Mr. Lewis: Mr. Chairman, it is interesting to note that in the Quebec Savings Banks Act, section 10, under "Internal Regulation, Shareholders," section 10(1) indicates that:

... The shareholders ... may make by-laws with respect to the following matters, namely ... (d) the qualifications of directors;

In other words, your bank has, in effect, through its bylaws, the right to decide who may or may not be a director; and there is no amendment proposed in Bill C-57 in that respect. That is just an observation that I would like to make.

Senator Cook: Could those bylaws be discriminatory?

Mr. Antaki: Could I discriminate under a bylaw? Definitely not, sir. I could say in a bylaw that in order to qualify a director shall hold 10,000 shares, but it has to be applicable to everybody. I cannot say that a director of a bank, although he holds 500 shares like everybody else and is duly nominated and elected, will not qualify. I do not think I can do that. From a legal point of view that would be discrimination and it would be *ultra vires*.

Senator Cook: When you say you do not register these blocks, who are the registered shareholders of those blocks?

Mr. Marcil: The original vendors—which causes a little confusion, mind you, when dividends come out. However, I am not very worried about that.

Mr. Antaki: To be more specific on the question of percentages, in our brief we did not request that the shareholdings of all cooperative corporations be reduced from 25 per cent. We did not make this formal request. We have only requested that the deemed associated concept—and this, I am coming to in a moment—be extended so that more people be deemed associated under the act.

After the address by Mr. Marcil, I would make this additional request, that in our case the aggregate holdings of all credit cooperative corporations, be limited to 10 per cent instead of the 25 per cent that is specified in the amendments.

[Traduction]

l'heure actuelle six actionnaires importants de 10 p. 100 qui, en s'entendant entre eux, pourraient faire élire n'importe qui au conseil d'administration, à moins que la loi ne l'interdise. Voilà l'objet de notre demande.

Le sénateur Macnaughton: Ont-ils déjà essayé de le faire?

M. Antaki: Non, ils ne l'ont jamais tenté.

M. Marcil: Certains d'entre eux ne sont même pas enregistrés et c'est comme cela que nous avons pu nous défendre. En courant de tous côtés et en prétendant l'existence de sociétés affiliées parmi ces six, pas toutes cependant, nous avons refusé l'enregistrement d'une partie de ces blocs, de sorte que ce sont encore les actionnaires individuels qui l'emportent. Mais si cette disposition était adoptée, nous aurions dès le lendemain à enregistrer ces blocs que nous combattons aujourd'hui et ils pourraient alors avoir la main haute.

M. Lewis: Monsieur le président, il est intéressant de noter que dans la Loi sur les banques d'épargne de Québec, à l'article 10, sous l'entête «Réglementation intérieure, Actionnaires», le paragraphe 10(1) stipule que:

les actionnaires de la banque peuvent établir des règlements administratifs sur les questions suivantes, savoir: d) les qualités requises des administrateurs

Autrement dit, votre banque a de fait, en vertu de ses règlements, le droit de décider qui peut devenir administrateur et le bill C-57 ne propose aucune modification à ce sujet. Ce n'était qu'une observation de ma part.

Le sénateur Cook: Ces règlements pourraient-ils être discriminatoires?

M. Antaki: Si un règlement administratif peut être discriminatoire? Certainement pas, monsieur. Je pourrais préciser dans un règlement qu'un directeur doit détenir 10,000 actions mais cela devrait s'appliquer à tout le monde. Par contre, je ne peux pas décider que l'administrateur d'une banque, qui détient 500 actions comme tout le monde et est dûment nommé et élu, ne pourra se présenter. Je ne crois pas pouvoir faire cela car d'un point de vue juridique ce serait discriminatoire et j'outrepasserais mes pouvoirs.

Le sénateur Cook: Lorsque vous dites que vous n'enregistrez pas ces blocs, qui sont les actionnaires enregistrés de ces blocs?

M. Marcil: Les vendeurs initiaux—ce qui cause un peu de confusion, je vous le concède, lorsque les dividendes entrent en ligne de compte. Toutefois, je ne m'en inquiète pas tellement.

M. Antaki: Pour être plus précis au sujet des pourcentages, dans notre mémoire, nous n'avons pas demandé que le portefeuille d'actions de toutes les sociétés coopératives soient réduites de 25 p. 100. Nous n'avons pas présenté cette demande officielle. Nous avons simplement demandé que les actionnaires réputés associés—et j'y arrive dans un instant—soient définis de telle sorte qu'un plus grand nombre de personnes deviennent des actionnaires associés en vertu de la loi.

Après l'exposé de M. Marcil, je demanderais en outre que, dans notre cas, le total des avoirs de toutes les coopératives de crédit, les sociétés coopératives, soit limité à 10 p. 100 au lieu de 25 p. 100 comme le précisent les amendements.

[Text]

The Chairman: What you are requesting, then, is that the model form of charter of incorporation under the Quebec Savings Banks Act contain a provision providing for that limitation?

Mr. Antaki: Yes, sir.

The Chairman: For any institute or entity that may apply for incorporation?

Mr. Antaki: Under the Quebec Savings Banks Act. I am going to mention the reason right away. The usual argument against our request is that under the Bank Act the limit is 25 per cent and, therefore, there should be a parallel between our act and the Bank Act.

Actually, the banks are not directly threatened to be taken over by any of these cooperative corporations because the business is dissimilar. The cooperative corporations would want to have a bank that carries on commercial business which they cannot do.

In the case of the savings banks, as Mr. Marcil said, the business is more or less similar and, therefore, any take-over would mean the disappearance of any savings bank. This is why we are making our present request and underlining that no parallel should be established in our act and in the Bank Act in this specific area.

Our request is on two levels. The first one is that all the cooperative corporations together in the aggregate may not hold more than 10 per cent of the total number of our shares. This is the first aspect of our request. It is not in the brief; it is in addition to the brief. The second aspect, which is more important, is this association or deemed association concept. In order to give you an idea of the chart, I would say that we have the caisses populaires, which are the bottom line. Caisses populaires group themselves into unions régionales. The unions régionales group together into a big federation. The federation would control companies, insurance companies, trust companies, et cetera, which companies may also control sub-companies.

Under the amendments, they would consider associated or deemed associated only two caisses populaires or one caisse populaire with its own union régionale. Therefore, if three unions régionales would each buy 10, 10 and 5 per cent, they would be considered separate entities and each one of them would have the right to have 10 per cent. This is what is most critical to us because if the unions régionales agreed between themselves, as they did agree with la Banque Provinciale, to carry on a control scheme, they would succeed since they could come in and say, "We are separate entities." In actual fact, from the strict legal point of view, they are separate entities.

Therefore, the protection that the new act wants to give us is actually non-existent because the caisses populaires may not buy shares in any company. They are not allowed to do so under the provincial act. It is only the unions régionales who can buy shares. What happens is that the unions régionales agree between themselves and acquire 25 per cent of our shares, although they are part of the same federation or they

[Traduction]

Le président: Vous proposez alors que la forme modèle de la Charte de constitution en société, en vertu de la Loi sur les banques d'épargne de Québec, contienne une disposition prévoyant cette limite?

M. Antaki: Oui, monsieur.

Le président: Pour n'importe quel institut ou entité qui peut demander à être constitué en corporation?

M. Antaki: En vertu de la Loi sur les banques d'épargne de Québec. Je vais vous en donner la raison tout de suite. On s'oppose souvent à notre demande pour la raison suivante: en vertu de la Loi sur les banques, la limite est de 25 p. 100 et, par conséquent, il devrait exister un parallèle entre notre loi et la Loi sur les banques.

En fait, les banques ne sont pas directement menacées d'une prise en charge par l'une ou l'autre de ces sociétés coopératives, car les affaires qu'elles traitent ne sont pas semblables. Les sociétés coopératives préféreront une banque qui effectue des opérations commerciales qu'elles ne peuvent pas effectuer.

Dans le cas des banques d'épargne, comme l'a dit M. Marcil, les affaires sont plus ou moins similaires et, par conséquent, une prise en charge signifierait la disparition de toute banque d'épargne. C'est pourquoi nous avons présenté une demande et que nous ne voulons pas qu'il y ait de parallèle entre notre loi et la Loi sur les banques.

Notre demande comporte deux volets. Premièrement, nous demandons que toutes les sociétés coopératives rassemblées ne puissent détenir plus de 10 p. 100 du total de nos actions. C'est le premier aspect de notre demande. Il ne figure pas dans notre mémoire, mais s'y ajoute. Le deuxième, qui est plus important encore, est le concept d'association, réelle ou réputée. Pour vous donner une meilleure idée du tableau, parlons d'abord des caisses populaires. Les caisses populaires se regroupent en unions régionales qui, à leur tour, forment une grande fédération. La fédération exercerait un contrôle sur les sociétés, les compagnies d'assurance, les sociétés de fiducie, etc., et ces sociétés pourraient également exercer un contrôle sur des sous-sociétés.

En vertu des amendements, ne seraient considérées comme associées ou réputées associées, que deux caisses populaires ou une caisse populaire avec sa propre union régionale. Par conséquent, si trois unions régionales achetaient chacune dix, dix et cinq pour cent, elles seraient considérées comme des entités distinctes et chacune aurait droit à 10 p. 100. C'est ce qui nous semble le plus dangereux car les unions régionales se sont entendues entre elles, comme elles l'ont fait avec la Banque provinciale, pour exercer un certain contrôle, et elles y arriveraient puisqu'elles pourraient nous dire: «Nous sommes des entités distinctes». En fait, d'un point de vue strictement juridique, elles sont des entités distinctes.

Par conséquent, la protection que cette nouvelle loi veut nous donner n'existe pas réellement, car les caisses populaires ne peuvent pas acheter les actions de n'importe quelles sociétés. Elles n'y sont pas autorisées par la loi provinciale. Les unions régionales peuvent seules acheter des actions. Elles s'entendent pour acheter 25p. 100 de nos actions bien qu'elles soient membres d'une même fédération ou alors, elles passent

[Text]

could do that through one of the companies controlled by that federation.

Our request here—and this, I would say, is most crucial to us, and I am sure Mr. Marcil would agree with me—is that unions régionales within one federation together with a corporation under the control of that federation should be considered as associated shareholders whether the 25 per cent overall holdings by cooperative corporations is maintained or whether this percentage is reduced to 10 per cent, as requested by us today.

The Chairman: Mr. Antaki, have you settled on a form of amendment that would do what you say you want?

Mr. Antaki: Oh, yes, it is here. It is right here in full, except for the few additional amendments suggested orally today.

Senator Cook: On which page?

Mr. Antaki: It is on pages 2, 3 and 4. All the amendments are there, sir. We have amended the act by adding our views on the “deemed associated” concept on page 4, at the end.

Mr. Lewis: We talk periodically and regularly about the “régionales”. We generally know what it means, but nowhere in the legislation is the word used. We use “co-operative credit society” in Bill C-57.

Mr. Antaki: This is an expression in the provincial act. We have a provincial act that specifies the unions régionales and mentions them by name. I mean, they are called unions régionales.

Mr. Lewis: My question is, since this word is in common usage, would it not clarify the proposed legislation if it was inserted in one of the paragraphs in order to clarify this point which always seems to elude us, and what is a local, and what is a federation. Somewhere in between there is the régionale.

Mr. Antaki: On page 316, section 17(1) of the package bill, as you call it, sir—

Mr. Lewis: Yes.

Mr. Antaki: At page 316, they have a definition of “co-operative corporation”. They say:

“co-operative corporation” means (a) a local co-operative credit society

This is defined on page 317 as being:

a co-operative credit society the membership of which is wholly or substantially comprised of natural persons;

Therefore, (a) is the caisse populaire, which is the place of which natural people are members, and where they make deposits and withdrawals. Therefore, (a) is the caisse populaires.

Now, (b) is a co-operative credit society that is a league or federation of local co-operative credit societies. These are the unions régionales. They are defined this way in the provincial act.

Mr. Lewis: My question is: Would it, in your opinion, clarify the proposed legislation if there was a definition of unions régionales and it was included as one of those deemed to be associated?

[Traduction]

par l'entremise d'une des sociétés contrôlées par cette fédération.

Nous demandons donc,—et ceci nous importe au plus haut point, Monsieur Marcil en conviendra sûrement avec moi—les unions régionales, au sein d'une fédération, et une société, sous le contrôle de cette fédération, doivent être considérées comme des actionnaires associés, que le total de 25 p. 100 que peuvent détenir les coopératives soit maintenu, ou qu'il soit ramené à 10 p. 100, comme nous le demandons aujourd'hui.

Le président: Monsieur Antaki, avez-vous trouvé une forme d'amendement qui traduirait ce que vous voulez?

M. Antaki: Oui, je l'ai ici, complètement rédigé, sauf pour les modifications proposées de vive voix aujourd'hui.

Le sénateur Cook: A quelle page?

M. Antaki: Il figure aux pages 2, 3 et 4. Tous les amendements sont là, Monsieur. Nous avons modifié la loi en ajoutant «réputés associés» au bas de la page 4.

M. Lewis: Nous parlons périodiquement et régulièrement des «régionales». Nous savons en général ce que cela signifie mais, nulle part, le mot n'est utilisé dans la loi. Dans le bill C-57 nous utilisons «société coopérative de crédit».

M. Antaki: Il s'agit-là d'une expression de la loi provinciale. Nous avons une loi provinciale qui spécifie les unions régionales et les mentionne par leur nom. Je veux dire qu'on les appelle unions régionales.

M. Lewis: Étant donné que ces termes sont d'usage courant, je me demande si leur insertion dans l'un des paragraphes ne contribuerait pas à clarifier la loi sur cette question qui semble toujours nous dépasser, à savoir ce qu'est une société coopérative de crédit locale et ce qu'est une fédération. La régionale se situe quelque part entre les deux.

M. Antaki: A la page 316, paragraphe 17(1) du bill omnibus, tel que vous l'appellez, monsieur . . .

M. Lewis: Oui.

M. Antaki: A la page 316 il y a une définition de «société coopérative». Il est dit:

«société coopérative» désigne: a) la société coopérative de crédit locale»

laquelle est définie à la page 317 comme suit:

«la société coopérative de crédit composée, en totalité ou en partie, de personnes physiques;

En conséquence, a) est la caisse populaire, à savoir l'endroit où les personnes physiques qui sont membres font des dépôts et des retraits. En conséquence a) est la caisse populaire.

Ils diraient maintenant que b) est une société coopérative de crédit, c'est-à-dire une ligue ou une fédération de sociétés coopératives de crédit locales. Il s'agit des unions régionales. Elles sont définies de cette façon dans la loi provinciale.

M. Lewis: Ma question est la suivante: à votre avis, la loi proposée se trouverait-elle clarifiée s'il y avait une définition des unions régionales et si elle était incluse parmi celles qui sont considérées comme étant associées?

[Text]

Mr. Antaki: I do not think this is the way statutes are drafted, but I am not an expert in that field. I would say there has to be a definition, and whether or not this applies to such an organization or association is a question of interpretation of law. I do not think we can mention under (b) a co-operative such as a union régionale, but perhaps this could be done.

Mr. Lewis: Mr. Chairman, you do know that in our studies we came across several pieces of legislation which use this technique, and particularly in this bill where they refer to similar corporations under similar provincial law without identifying the actual law.

For instance, on the same page, section 17(1) (g) it says:

incorporated by or pursuant to an Act of the legislature of a province to carry on a business similar to the business carried on by a co-operative association to which the *Canada Co-operative Associations Act* applies;

Mr. Antaki: This is a general proposition. They do not specifically say "such as unions régionales".

The Chairman: There may be a good reason for that. Perhaps that would be discrimination.

Mr. Antaki: The proposal would be, Mr. Chairman, that they should say, "a co-operative credit society such as:" meaning that the mention of the unions régionales would be given as an example. If this can be done we would welcome it. I cannot say more than that.

The Chairman: As the co-operative credit society, whatever it is that you want to have a definition reach, why not use the definition in general terms—any entity incorporated under the provisions of any provincial or federal statute which has this and that, without naming them, but indicating their basic origin, where they get their authority to be.

Mr. Antaki: I apologize if I have not been very clear. Our position is that the present definition applies perfectly to l'Union régionale; it has been tailored to suit l'Union régionale. There is no mistake about it. It is meant to be l'Union régionale. The problem is under the deemed associated definition, which has left out l'Union régionale.

The Chairman: We are not challenging what you say. All we are doing is testing it to see whether it is broad enough, and whether this way is the best way of doing it. We are getting your answers. We may agree that is the way. I cannot tell you yet.

Mr. Antaki: The bank would be satisfied with this definition if the deemed associated provision were extended to include all these items. This is our only submission.

The Chairman: You want it as broad and all-inclusive as possible.

Mr. Antaki: Yes, the deemed associated shareholders concept.

[Traduction]

M. Antaki: Je ne pense pas que l'on procède ainsi à la rédaction de la loi mais je ne suis pas expert dans ce domaine. Je dirai qu'il doit y avoir une définition, et le fait de savoir si elle s'applique ou non à un tel organisme ou association est une question d'interprétation de la loi. Je ne pense pas que nous puissions faire mention d'une coopérative telle qu'une union régionale en vertu de b) mais on pourrait peut-être le faire.

M. Lewis: Monsieur le président, vous ignorez que dans nos études nous avons rencontré plusieurs articles de loi qui utilisent cette technique et, en particulier, dans ce bill où ils font allusion à des sociétés similaires, dans le cadre d'une loi provinciale similaire, sans identifier la loi réelle.

Par exemple, à la même page, paragraphe 17(1) alinéa g) il est dit:

g) constituée en vertu d'une loi provinciale et dont l'objet est semblable à celui d'une association coopérative à laquelle la *Loi sur les associations coopératives du Canada* s'applique;»

M. Antaki: Il s'agit-là d'une proposition générale. Ils ne disent pas de façon précise «telles que les unions régionales».

Le président: Il peut y avoir à cela une bonne raison. Ce serait peut-être discriminatoire.

M. Antaki: Monsieur le président, on propose qu'ils disent: «une société coopérative de crédit telle que», en voulant dire que les unions régionales seraient citées en exemple. Si cela pouvait se faire nous en serions heureux. Je ne peux rien ajouter d'autre.

Le président: Quelle que soit la portée de la définition que vous désirez d'une société coopérative de crédit, pourquoi ne pas utiliser la définition en termes généraux—toute entité constituée en société aux termes des dispositions de toute loi provinciale ou fédérale, qui possède ceci et cela, sans les mentionner, mais en indiquant leur origine fondamentale d'où elles tirent l'autorisation de constitution.

M. Antaki: Je m'excuse si je n'ai pas été très clair. Notre position est que la définition actuelle s'applique parfaitement à l'union régionale et a été faite sur mesure pour elle. Il n'y a aucune erreur à ce sujet. Il s'agit de l'union régionale. Le problème a trait à la définition de réputées associées où on n'a pas tenu compte de l'union régionale.

Le président: Nous ne contestons pas ce que vous dites. Nous ne faisons que procéder à un examen pour voir si la définition est assez large et si c'est la meilleure façon de procéder. Nous obtenons vos réponses et nous pouvons admettre que c'est effectivement le cas. Je ne peux pas encore vous la dire pour l'instant.

M. Antaki: La banque se contenterait de cette définition si la disposition concernant les sociétés réputées associées englobait tous ces points. C'est notre seule demande.

Le président: Vous voulez que cette disposition soit la plus englobante possible.

M. Antaki: Oui, en ce qui concerne les sociétés réputées associées.

[Text]

Senator Macnaughton: I should like to ask for some enlightenment. Would you say that l'Union régionale is the regional division?

Mr. Antaki: Yes.

Mr. Marcil: Regional divisions, regional groups.

Mr. Antaki: Five, ten or fifteen caisses populaires in part of the District of Montreal, for example, agree between themselves to form an Union régionale.

Senator Molson: They are a legal entity.

Mr. Antaki: Once it is formed it becomes a separate legal entity.

Senator Molson: For example, they borrow from the chartered banks as an entity.

Mr. Antaki: Yes.

Senator Molson: They exist; they are not a figment of somebody's imagination.

Mr. Antaki: No, they exist as a legal entity.

Senator Molson: Not being a legal man I am puzzled that they could not be included in a definition when they exist.

The Chairman: Certainly, they could be included if you went back to the basis under which they derive their authority as an entity. If you include that basis and anything emanating from that you have covered it.

Mr. Antaki: They may perhaps be a better solution, that any entity flowing from the provincial act creating the co-operative societies comes under this definition. We would be very happy with that.

Senator Macnaughton: At the time you said you would register only 10 per cent, regardless of the number of shares actually held, you took your action on the basis of legal counsel and it was not contested, but your position is that it could be contested.

Mr. Marcil: I think there are two reasons why we avoided a contestation. First of all, the concerted action was taken without the sanction of the parent top group; that is, Mr. Rouleau and his directors. It was done down below by the unions régionales between themselves and la Banque Provinciale. Mr. Rouleau was very upset when this was done, because it is his opinion that the caisses populaires have no business inserting themselves into the business of the City and District Savings Bank. If he had been consulted I think Mr. Rouleau would have said, "Nix, boys, stay away from this", but he wasn't. That sort of weakened the position of the people down below.

Secondly, the Bank Act revision came up and it was indicated in the white paper that there would be not a continuation but a change, because on our interpretation there is now no right for these people to group together; they are associated. They are going to change that. Rather than get into a law suit—the bank is quite willing to enter into a law suit—it was wisely decided to wait for the revision to the Bank Act. As I said a moment ago, if the Bank Act revision is carried out as

[Traduction]

Le sénateur Macnaughton: J'aimerais avoir quelques éclaircissements. Diriez-vous que l'Union régionale correspond à la division régionale?

M. Antaki: Oui.

M. Marcil: Divisions régionales, groupes régionaux.

M. Antaki: Cinq, dix ou quinze caisses populaires en partie du district de Montréal, par exemple, s'entendent entre elles pour former l'Union régionale.

Le sénateur Molson: Elles constituent une personne morale.

M. Antaki: Dès qu'elle est constituée, elle devient une personne morale distincte.

Le sénateur Molson: Elles empruntent par exemple, des banques à charte en tant que personne morale unique.

M. Antaki: Oui.

Le sénateur Molson: Elles existent; elles ne sont pas le fruit de l'imagination de quelqu'un.

M. Antaki: Non, elle existent bel et bien en tant que personne morale.

Le sénateur Molson: Comme je suis un profane dans ce domaine, je ne vois pas comment elles ne pourraient pas être incluses dans une définition si elles existent.

Le président: Elles pourraient certes être incluses si vous reveniez au fondement d'où elles tirent leur autorité en tant que personne morale. Si vous incluez ce fondement et tout ce qui en découle, vous l'incluez.

M. Antaki: Il serait peut-être préférable de décréter, que tout entité découlant de la loi provinciale créant les sociétés coopératives tombe sous le coup de cette définition. Nous serions très heureux de cette formule.

Le sénateur Macnaughton: Vous avez dit alors que vous n'en inscriveriez que 10 p. 100, sans égard au nombre véritable d'actions qu'elles possèdent; vous avez agi sur les conseils d'un avocat et cela n'a pas été contesté; vous estimez toutefois que cela pourrait être contesté.

M. Marcil: Je crois que nous avons évité la contestation pour deux raisons. En tout premier lieu, l'action concertée a été prise sans l'approbation de la société mère principale; c'est-à-dire M. Rouleau et ses administrateurs. Cette décision a été prise par les unions régionales entre elles et la Banque Provinciale. M. Rouleau a été très fâché d'apprendre ces faits, car à son avis les caisses populaires n'ont pas à s'ingérer dans les affaires de la Banque d'épargne de la cité et du district. S'il avait été consulté, je crois que M. Rouleau aurait dit: «Non, messieurs, ne vous mouillez pas»; mais il n'a pas été consulté. Cela a quelque peu affaibli la position des subalternes.

En deuxième lieu, la révision de la Loi sur les banques est arrivée et on indiquait dans le Livre blanc qu'on procéderait à un changement, parce que selon nous ces personnes n'ont pas le droit de se réunir; elles sont associées. C'est ce qu'ils vont changer. Plutôt que de se voir intenter une poursuite—la banque serait bien prête à intenter la poursuite—on a sagement décidé d'attendre la révision de la Loi sur les banques. Comme je l'ai dit il y a un moment, si la révision de la Loi sur

[Text]

now suggested we may have no ground for defence; we may have to register these shares; they may be considered as having been brought under an umbrella.

Senator Macnaughton: So your position is that you are still wide open.

Mr. Marcil: Still wide open.

The Chairman: It is always wise to have an umbrella when you can.

Mr. Marcil: Especially if you are as vulnerable as we are.

The Chairman: Go ahead, Mr. Antaki.

Mr. Antaki: The last item is one that seems to have been merely an omission in preparing the amendments. We would like a pension plan of a chartered bank holding our bank shares not to be able to vote these shares. Following the same line of thought Mr. Marcil has just indicated, la Banque Provinciale could turn over their shares to their own pension plan and vote them. Under the revised Bank Act, the pension plan of a bank holding shares of another bank may not vote these shares of another bank may not vote these shares and may not influence the vote. We would like to be treated the same way. If la Banque Provinciale should decide to give the 234,000 shares they hold to their own pension plan, then they should become non-voting, as would the shares of any other chartered bank.

The Chairman: That takes you only this far. If the caisses populaires have a pension plan, you want a prohibition against their voting those shares because they are competitor.

Mr. Antaki: That would be right. Actually, we didn't think about it.

The Chairman: What about your own pension plan?

Mr. Antaki: If our own pension plan holds the shares of any bank we do not mind not being able to vote them; not at all. What we expect is that la Banque Provinciale may not be able to sell the bank shares held presently by them within the period of time allowed under the revised Bank Act, and that they would therefore probably turn these shares over to their pension plan.

Senator Cook: You can make a case against interlocking directors, so you should be able to make a case against interlocking shareholders from one financial institution to the other. It is better for the strength of all if they are all prohibited from holding shares in a similar institution.

Senator Molson: Or voting.

The Chairman: The object of the prohibitions against interlocking directors, to the extent that you have them in any provisions of that act, is to do with competition. You are competitors, and a competitor should not be able to be on the inside of the other person with whom he is competing, and be in on the decisions that are made administratively.

[Traduction]

les banques est faite de la façon proposée, nous n'aurons aucun fondement de défense; nous devons inscrire ces actions; elles seront visées par une disposition de protection.

Le sénateur Macnaughton: Vous êtes donc toujours aussi ouvert.

M. Marcil: Toujours.

Le président: C'est toujours sage de prévoir de cette façon.

M. Marcil: Surtout si vous êtes aussi vulnérable que nous.

Le président: Poursuivez, Monsieur Antaki.

M. Antaki: Le dernier point me semble être une simple omission dans la préparation des modifications. Nous aimerions qu'un Fonds de pension d'une banque à charte détenant les actions de notre banque ne puisse exercer le droit de vote qui se rattache à ces actions. Dans le même ordre d'idées, M. Marcil vient de dire que la Banque Provinciale pourrait céder ses propres actions à son fonds de pension et exercer ainsi son droit de vote. Aux termes de la Loi remaniant la Loi sur les banques, les actions que détient un fonds de pension d'une banque dans une autre banque deviennent des actions sans droit de vote et ne peuvent influencer le vote. Nous aimerions être traités de la même façon. Si la Banque Provinciale décidait de donner les 234,000 actions qu'elles détient à son propre fonds de pension, il faudrait que celles-ci deviennent des actions sans droit de vote comme les actions de toute autre banque à charte.

Le président: Cela ne résoud pas le problème. Si le fonds de pension des caisses populaires détenait des actions de votre banque, vous voudriez que ces actions deviennent des actions sans droit de vote parce qu'il s'agit d'un concurrent.

M. Antaki: Exactement, mais en réalité je n'y ai pas vraiment songé.

Le président: Qu'en est-il de votre propre fonds de pension?

M. Antaki: Nous ne nous opposons absolument pas à ce que les actions que notre propre fonds de pension pourrait détenir dans une autre banque, deviennent des actions sans droit de vote. Nous nous attendons cependant à ce que la Banque Provinciale ne puisse pas vendre les actions de la banque dans le délai prescrit aux termes de la loi modifiée et qu'elle cède donc ses actions à son propre fonds de pension.

Le sénateur Cook: On peut s'opposer au cumul des fonctions administratives, il devrait en être de même pour la participation des mêmes actionnaires dans des établissements financiers différents. Il vaut mieux pour tous qu'on interdise aux banques de détenir des actions d'une autre banque.

Le sénateur Molson: Ou d'interdire que ces actions donnent droit de vote.

Le président: Dans la mesure où il en est fait mention dans la loi l'interdiction du cumul des fonctions administratives vise à protéger la concurrence. Vous êtes tous en concurrence et un concurrent ne devrait pas pouvoir s'immiscer dans les affaires d'un autre et influencer les décisions administratives.

[Text]

Senator Cook: That is one reason, but also it is for the protection of the public too.

The Chairman: That is right.

Senator Cook: In this case, to prohibit generally financial institutions from holding shares in other financial institutions could be for the benefit of the public.

The Chairman: That is right. I think we have that point, Mr. Antaki; you do not need to belabour it.

Mr. Antaki: I am not going to. There used to be a prohibition under the present Bank Act, and now they are trying to give bank pension funds a little more flexibility in acquiring bank shares while making these shares non-voting, which we request, should be made applicable to our shares.

We have finished the corporate aspect of our requests. Perhaps we might go quickly through the powers of the bank. First, we would like to have the power to raise additional capital through long-term borrowing by the issue of bank debentures. This was requested last year, and it seems that there is no objection in principle to our being given that right. Therefore, I do not believe there is any need for me to elaborate on this point.

The Chairman: No; there is nothing to labour there.

Mr. Antaki: Under "general powers," which is at page 7, we are requesting that an addition be made to the powers of the bank to the effect that it may engage in all business pertaining to the business of a savings bank. A general statement like that. The reason can be found in a comparison between section 172 of the revised Bank Act and our own amendments. The Bank Act gives, in the preamble of that section 172, all the powers to the chartered bank and, more specifically, the powers enumerated after the preamble; whereas, in our case, there is no such preamble saying that we can do everything a savings bank can do. By way of example, we have normal banking services that we provide, such as water and hydro bill payments. We provide these services now, but this is not specified in the act and someone might argue that we do not have such a right therefore.

Senator Macnaughton: Are you alone in that field? I know that several investment companies do the same thing.

Mr. Antaki: Yes, but if we could have that general power we would be more at ease when we carry on our business.

The next item is the sale of computer time for banking-related data processing services, which power is given the chartered banks. Actually we have just purchased NCR Criterion computers. I do not know the cost, but it is in the range of several million. We will certainly have extra time to sell, perhaps 15 per cent or 20 per cent, decreasing as we go along and put in more programs. It would help us greatly and allow us to operate more efficiently if we were allowed to sell some

[Traduction]

Le sénateur Cook: Cette mesure vise également à protéger le public.

Le président: En effet.

Le sénateur Cook: Dans ce cas, le fait d'interdire en règle générale aux établissements financiers de detenir des actions dans d'autres établissements financiers pourrait également s'avérer dans l'intérêt public.

Le président: En effet. Je crois que nous avons déjà abordé ce point et vous n'avez pas à y revenir.

M. Antaki: Je n'en avais pas l'intention. Il était auparavant interdit aux établissements financiers en vertu de la Loi actuelle sur les banques de detenir des actions dans d'autres établissements financiers, mais on cherche maintenant à leur donner aux régimes de pension un peu plus de latitude dans l'acquisition des actions d'une banque. Nous demandons cependant que ces actions deviennent des actions sans droit de vote.

Nous avons terminé l'étude des aspects de nos demandes qui se rapportent aux sociétés. Nous pourrions peut-être jeter un coup d'œil sur les pouvoirs de la banque. Premièrement, nous aimerions avoir le droit d'accumuler plus de capital en contractant des emprunts à long terme grâce à l'émission de débetures. Nous avons soumis cette demande l'an dernier et il semble qu'il n'y ait aucune raison de ne pas nous accorder ce droit. En conséquence, je ne crois pas qu'il soit nécessaire de m'entendre sur ce point.

Le président: Non.

M. Antaki: Sous la rubrique «pouvoirs généraux» à la page 7, nous demandons qu'on nous donne le droit d'entreprendre les opérations qui se rattachent au commerce des banques d'épargne. La disposition pourrait être assez générale. Elle pourrait être fondée sur une comparaison entre l'article 172 de la Loi modifiant la Loi sur les banques et nos propres modifications. On constate que le préambule de l'article 172 la Loi sur les banques confère tous les pouvoirs des banques à charte et plus précisément les pouvoirs énumérés à la suite du préambule, tandis que, dans notre cas, aucun préambule ne nous confère tous les pouvoirs d'une banque d'épargne. Par exemple, nous offrons certains services bancaires normaux comme la perception des factures d'électricité et d'eau. Nous offrons ces services même s'ils ne figurent pas dans la loi et quelqu'un pourrait dire un jour que nous n'avons pas le droit de le faire.

Le sénateur Macnaughton: Êtes-vous les seuls à le faire? Je sais que plusieurs sociétés d'investissement offrent également ces services.

M. Antaki: Oui, mais si nous pouvions avoir ce pouvoir général, il nous serait plus facile d'exercer notre activité.

Le point suivant est la vente de temps machine consacré au traitement de données relatives aux banques, ce qu'on accorde aux banques à charte. En fait, nous venons d'acheter des ordinateurs conformes aux normes de la R.C.N. Je n'en connais pas le prix exact, mais c'est plusieurs millions de dollars. Nous aurons certainement du temps machine supplémentaire à vendre, peut-être 15 ou 20 p. 100 au début et de moins en moins au fur et à mesure que nous introduirons d'autres

[Text]

of the time available and provide banking-related data processing services. This is copied from the revised Bank Act.

The Chairman: I believe the limitation on banks as proposed is banking-related services.

Mr. Antaki: That is exactly what we are requesting, sir, word for word.

The Chairman: Then you do not need to labour that.

Mr. Antaki: We would like to add another request here, which is not contained in the brief, that is, that we be allowed to sell Registered Retirement Savings Plans and Registered Home Ownership Savings Plans, on a deposit basis only, as banks are being authorized to do.

Senator Cook: That is much akin to your business, being savings.

Mr. Antaki: Yes. We are a deposit-accepting institution and, therefore, it is only normal for us and within our line of business, that we accept RRSPs and RHOPs.

The Chairman: You will agree that not being able to do that would be discriminatory?

Mr. Antaki: That is right, sir. Coming down to the loans now, sir. The paragraph in our brief concerning loans gives the history as well as the present position in this respect, and I do not think any elaboration is necessary. It would be a waste of time. If you would please refer to page 10, you will see that we are dealing with unsecured loans to individuals. We would like the limit per individual to be raised from \$10,000 to \$20,000.

Senator Cook: You are just standing still the way things are going now.

Mr. Antaki: That is right, sir.

Mr. Marcil: We are going backwards.

Mr. Antaki: Also, if the trend continues as it is now, applications for loans will exceed the limit of \$20,000 in no time. We would like the limit to be increased from \$10,000, which is provided in our present act since 1967, to \$20,000.

Mr. Lewis: If I understand exactly what you are requesting, it is indexing. It was \$10,000 in 1967 and you say a more reasonable limit under today's conditions would be \$20,000, in terms of current dollars.

Mr. Marcil: Yes, I think that is a form of indexing, which is a very bad word to use. Nevertheless, that is what it amounts to. The \$10,000 ten years ago is not the \$10,000 of today.

Mr. Antaki: If we could consider putting the indexing on an ongoing basis we would then be able to keep in context. In any event, this is our request for unsecured loans.

The Chairman: You might want a little wider authority. At some stage you might want \$30,000, and I would think, as far

[Traduction]

programmes. Ce serait nous aider beaucoup et nous permettre de fonctionner de façon plus efficace que de nous autoriser à vendre une partie du temps machine et à fournir des services de traitement de données bancaires. Cela est tiré de la Loi révisée sur les banques.

Le président: Je crois que la limite proposée pour les banques porterait sur les services liés aux banques.

M. Antaki: C'est exactement ce que nous demandons, monsieur, mot pour mot.

Le président: Vous n'avez donc pas besoin d'insister.

M. Antaki: Nous aimerions ajouter ici une autre demande, qui ne figure pas dans le mémoire. Nous voudrions être autorisés à vendre des régimes enregistrés d'épargne-retraite et des régimes enregistrés d'épargne-logement sur une base de dépôts seulement, comme c'est le cas des banques autorisées.

Le sénateur Cook: Cela se rapproche beaucoup de votre activité, l'épargne.

M. Antaki: Oui. Nous sommes une institution de dépôts. Par conséquent, il est tout à fait normal que nous acceptions des REER et des REEL dans le cadre de notre sphère d'activités.

Le président: Vous reconnaîtrez que de ne pouvoir le faire serait discriminatoire?

M. Antaki: C'est exact. Monsieur. Passons maintenant aux prêts, Monsieur. Les paragraphes de notre mémoire qui concernent les prêts décrivent notre historique et notre situation actuelle, je ne pense pas que nous ayons besoin de fournir d'autres détails. Ce serait une perte de temps. A la page 10, vous verrez que nous parlons des prêts sans garantie consentis aux particuliers. Nous aimerions que la limite par particulier soit portée de \$10,000 à \$20,000.

Le sénateur Cook: Vous ne faites que rester stationnaire d'après la façon dont les choses vont.

M. Antaki: C'est exact, monsieur.

M. Marcil: Nous régressons.

M. Antaki: De plus, si les choses continuaient de cette façon, les demandes de prêts dépasseront la limite de \$20,000 à brève échéance. Nous aimerions que la limite de \$10,000 prévue par la loi depuis 1967 soit portée à \$20,000.

M. Lewis: Si je comprends bien, ce que vous demandez c'est une indexation. La limite était de \$10,000 en 1967, et vous alléguiez que dans les conditions actuelles, il serait plus raisonnable de porter cette limite à \$20,000 quand on considère la valeur du dollar courant.

M. Marcil: Oui, je pense que c'est une forme d'indexation, bien que ce ne soit pas un bon terme à utiliser. Cependant, c'est ce à quoi cela revient. Les \$10,000 d'il y a dix ans ne sont plus ceux d'aujourd'hui.

M. Antaki: Si nous pouvions envisager de procéder à des indexations sur une base constante, nous pourrions nous maintenir en contexte. De toute façon, c'est notre demande en ce qui concerne les prêts sans garanties.

Le président: Vous voudriez peut-être des pouvoirs un peu plus vastes. A un moment donné, vous voudrez peut-être

[Text]

as requiring approval of the Inspector General of Banks is concerned, you would be subject to him and there could be further extensions.

Mr. Antaki: If we can in addition to the \$20,000 requested, in the future, should circumstances warrant, be authorized to apply to the Inspector General of Banks and carry on to a higher limit this would, of course, make our work much easier, because we are not sure when the new legislation regarding savings banks will come into effect. It may take another three, five or ten years.

The Chairman: Let us not judge the time at which the legislation will come in. Judging from the rate at which it is moving, the value of \$20,000 may not be sufficient.

Mr. Antaki: That is right, sir.

The Chairman: So, rather than going back to Parliament or by way of letters patent, or whatever the course will be then, there would be some discretionary power in the Inspector General of Banks.

Mr. Antaki: We would request that, sir.

The Chairman: We will consider that.

Senator Cook: As a matter of interest, did you tell us last time that you do not do much of this and that it is only a small part of your business?

Mr. Marcil: We told you last time that the bank had not entered into that business to a large extent until recent years. However, now our portfolio of personal loans is growing quite considerably. In fact, if you refer to statistics you will see that the bank's growth in this field has exceeded the average growth of Canadian banks. Might I say that the City and District Savings Bank is very much like an old lady with a wig on? It was operated on that basis right up to recent years. Making a personal loan was not considered to be ethical, so the portfolio did not grow very rapidly. However, today we have the idea that that is a part of our operation.

Senator Cook: So this would be important to you.

Mr. Marcil: Very important.

The Chairman: May we move on to the next item?

Mr. Antaki: Yes, Mr. Chairman; the next item is also very important. We have been given the power to make loans on the security of tangible movable property without limitation. The definition of "security", we request, should be broadened because of the ambiguity whether "intangible movable property" is or is not included within the meaning of "movable property". We would like to have it included so that there would be no problem with respect to the fact that on the basis of intangible movable property we could make loans.

The Chairman: Please illustrate one instance of "intangible movable property" that you have in mind?

[Traduction]

\$30,000, et je pense que vous devriez alors obtenir l'approbation de l'Inspecteur général des banques.

M. Antaki: Dans la mesure où les circonstances futures le justifieraient, si nous pouvions être autorisés à nous adresser à l'Inspecteur général des banques pour obtenir une limite plus élevée, cela rendrait évidemment notre tâche plus facile, car nous ne savons pas exactement quand le nouveau projet de loi sera adopté sur les banques d'épargne. Il est possible que cela prenne trois, cinq ou dix ans encore.

Le président: Ne jugeons pas en fonction de la date d'entrée en vigueur de la loi. Mais à en juger par le rythme auquel nous avançons, la valeur de ces \$20,000 ne serait peut-être pas suffisante.

M. Antaki: C'est juste, monsieur.

Le président: Donc, plutôt que de s'adresser à nouveau au Parlement ou plutôt que de procéder par lettres patentes, ou quoi que ce soit, il y aurait des pouvoirs discrétionnaires, dont serait investi l'Inspecteur général des banques.

M. Antaki: C'est ce que nous demandons, monsieur.

Le président: Nous étudierons la question.

Le sénateur Cook: Nous avez-vous dit la dernière fois que vos activités dans ce domaine étaient restreintes et que cela ne constituait qu'une partie peu importante de vos transactions?

M. Marcil: La dernière fois, nous vous avons dit que jusqu'à ces dernières années, la banque ne s'était pas lancée dans ces activités à une grande échelle. Toutefois, la liste de nos prêts personnels s'allonge actuellement très vite. En fait, si vous consultez les statistiques, vous constaterez que notre banque s'est développée plus vite que l'ensemble des banques canadiennes. Je pourrais dire que la Banque d'Épargne de la Cité et du District de Montréal peut facilement se comparer à une vieille dame très digne. C'est l'image qu'elle a projetée jusqu'à ces dernières années. On considérerait que le fait de faire des prêts personnels n'était pas conforme à notre mission et notre portefeuille ne s'est donc pas enrichi très rapidement. Cependant, nous jugeons actuellement qu'il faudrait peut-être œuvrer dans ce domaine.

Le sénateur Cook: Ainsi, ce secteur serait important pour vous.

M. Marcil: Très important.

Le président: Pourrions-nous passer à la question suivante?

M. Antaki: Oui, monsieur le président. Le point suivant est également très important. On nous a accordé le pouvoir illimité de consentir des prêts garantis par des biens mobiliers. Nous demandons que la définition de garantie soit élargie pour éliminer l'ambiguïté, à savoir si oui ou non les "biens mobiliers incorporels" sont compris dans la définition de biens mobiliers. Nous aimerions qu'ils soient inclus et que nous ayons la possibilité de consentir des prêts garantis par des biens mobiliers.

Le président: Pourriez-vous nous donner un exemple de ces «biens mobiliers incorporels» dont vous parlez?

[Text]

Mr. Antaki: Receivables, for example. If we get a deposit certificate from some other bank, which is transferable, this is another example of intangible property. Tangibles would be cars, bearer bonds and so on. However, more important is the guarantee under the federal and provincial statutes, which is not presently included. Under the Small Businesses Loans Act, the minister gives the government's guarantee up to a certain extent. This, we are not authorized to go into and we are not authorized to lend to small businesses, except within the limit set for loans to individuals. We would like to be allowed to lend money to small businesses owned by individuals up to an amount guaranteed by the federal authorities or, for that matter, guaranteed by the provincial authorities. We may want to make student loans that exceed \$20,000. The provincial governments will guarantee that amount. We would like to go into the field of loans where governmental guarantees are given.

The Chairman: Of course, no matter what limit is provided in the legislation under which you exist, the terms and conditions of the loans you make to students, for instance, will be dictated by whatever the authority is that provides for those loans.

Mr. Antaki: That is right. We would have to refer to the Small Business Loans Act to see to what extent the guarantee is given. This, of course, would give us the possibility of taking our share of the small business lending market.

Under the item of secured loans, the amendments provide that when these loans exceed \$50,000 to any one person, the approval of the board of directors of the bank shall be required. Our request is that the \$50,000 limit be brought up to \$100,000.

Senator Molson: Where is that located?

Mr. Antaki: Page 12.

The Chairman: We will have a look at that.

Mr. Antaki: An unfavourable situation will arise if we required the approval of our board of directors for an amount of \$50,000. There is only one meeting of the board each month, and if we do not act quickly on loan applications, we may lose the loans to competition.

Senator Cook: All these requests are in line with the philosophy of the white paper, which is to encourage greater competition. There is no reason why they should not be granted.

Senator Macnaughton: It would be just an updating.

Mr. Antaki: That is right. If it is the wish of the committee to suggest that it be subject to the approval of the Inspector General of Banks, we don't mind. We don't mind any flexibility which would allow us to continue to operate without having to go, in each case, before Parliament.

Senator Molson: What is the existing limit?

Mr. Antaki: There is none, senator, because we are not allowed to make secured loans at all under the present act.

[Traduction]

M. Antaki: Les créances, par exemple. Un certificat de dépôt transférable d'une banque n'est pas un bien tangible. Les automobiles, les obligations au porteur, etc., en sont. Cependant, la garantie accordée par les lois fédérales et provinciales qui n'est pas incluse est plus importante. On a évidemment adopté la Loi sur les prêts aux petites entreprises et le ministre nous accorde une garantie gouvernementale jusqu'à un certain point. Nous ne sommes pas autorisés à œuvrer dans ce domaine ni à prêter à des petites entreprises, sauf la limite fixée aux prêts consentis à des particuliers. Nous aimerions pouvoir prêter à de petites entreprises appartenant à des particuliers des sommes garanties par le gouvernement fédéral ou les gouvernements provinciaux. Nous aimerions pouvoir prêter à des étudiants des sommes dépassant \$20,000. Les gouvernements provinciaux garantiront ces montants. Nous aimerions pouvoir œuvrer dans le secteur où des garanties gouvernementales sont accordées.

Le président: Évidemment, quelle que soit la limite imposée par la loi à laquelle vous êtes assujettis les modalités des prêts que vous consentez à des étudiants, par exemple, devront être fonction du pouvoir de consentir ces prêts.

M. Antaki: C'est exact. Nous devons consulter la Loi sur les prêts aux petites entreprises pour obtenir des précisions sur la garantie. Évidemment, nous aurions ainsi la possibilité de prêter à ces petites entreprises.

Pour ce qui est des prêts garantis, les modifications exigent que lorsque ces prêts dépassent \$50,000, ils doivent être approuvés par le conseil d'administration de la banque. Nous demandons de porter le montant de \$50,000 à \$100,000.

Le sénateur Molson: A quelle page en êtes-vous?

M. Antaki: A la page 12.

Le président: Nous allons étudier cette question.

M. Antaki: Il serait peu opportun d'exiger que notre conseil d'administration approuve les prêts de \$50,000. Il ne se réunit qu'une fois par mois et nous devons agir rapidement pour éviter que des concurrents consentent le prêt à notre place.

Le sénateur Cook: Toutes ces demandes sont conformes à l'esprit du Livre blanc qui vise à stimuler la concurrence. Il n'y a pas de raison pour que ces demandes ne soient pas exaucées.

Le sénateur Macnaughton: Ce ne serait en fait qu'une mise à jour.

M. Antaki: C'est exact. Si le Comité désire que cette demande soit soumise à l'approbation de l'inspecteur général des banques, nous ne nous y opposons pas. Nous aimerions avoir la souplesse qui nous permettrait de continuer à fonctionner sans devoir chaque fois consulter le Parlement.

Le sénateur Molson: Quelle est la limite actuelle?

M. Antaki: Il n'en n'existe pas, sénateur, car nous ne sommes pas autorisés à consentir des prêts garantis en vertu de la loi actuelle.

[Text]

The next item deals with loans to companies. As Mr. Marcil mentioned, we are really not making any loans to big companies. They will not come to us in spite of all our efforts.

So, in actual fact, our loans to the big companies are practically non-existent. The small companies are the people who come to us. It is our request that we be allowed to lend money to companies without limitations.

The Chairman: Without what?

Mr. Antaki: Without limitations or restrictions. It would be loans unsecured with the approval of the board of directors, and secured loans with the same securities as for individuals with the approval of the board of directors.

The only point I should like to stress, if I may, Mr. Chairman, is that loans to companies will not be the same to loans to individuals. They would be more restricted. Loans to companies would be put in a basket with other specified types of loans, the aggregate amount of all of which would be limited to 15 per cent of deposit liabilities, whereas, with loans to individuals we are allowed to go beyond that ceiling.

Senator Molson: What about any one loan?

Mr. Antaki: There is no ceiling on any one loan to a company, whether secured or unsecured.

Senator Molson: In any one loan?

Mr. Antaki: That is right, sir.

Senator Molson: Even the chartered banks have a limitation on that.

Mr. Antaki: No, they don't.

Senator Molson: Is it not to a certain proportion of their capital?

Senator MacNaughton: He is speaking of loans to persons.

Mr. Antaki: At the present time there is no limitation. The limitation is that we cannot exceed 15 per cent of our deposit liabilities in the aggregate.

Senator Molson: There is no limit in any one loan. It could be 15 per cent of your deposit liabilities to company X?

Mr. Antaki: Yes, under the present act.

The Chairman: That would be the end of your loaning.

Mr. Antaki: That is right. This would be in a basket with loans to municipalities, governments and hospitals.

Senator Molson: You are speaking about the total. I was only dealing with the limit on a loan to any one company.

Mr. Antaki: I would say the limit would be the 15 per cent of deposit liabilities less all existing loans of the specified types pooled in the "basket".

Senator Cook: Loans already made?

[Traduction]

Le point suivant concerne les prêts consentis à des entreprises. Comme l'a dit M. Marcil, nous ne prêtons pas aux grandes entreprises. Elles ne s'adressent pas à nous malgré tous nos efforts.

Par conséquent, nous n'avons pratiquement pas accordé de prêts à de grosses entreprises. Ce sont les petites entreprises qui s'adressent à nous; nous demandons à pouvoir consentir des prêts aux entreprises, sans qu'il y ait de limites.

Le président: Sans qu'il y ait quoi?

M. Antaki: De limites ou de restrictions. Il s'agirait de prêts non garantis, consentis avec l'autorisation du conseil d'administration, et de prêts garantis comportant les mêmes garanties exigées des particuliers et consentis avec l'autorisation du conseil d'administration.

Le seul point que je voudrais souligner, si vous le permettez, monsieur le président, est que les prêts consentis à des entreprises seront différents des prêts consentis à des particuliers. Les premiers entreraient dans une catégorie particulière avec d'autres genres précis de prêts et seraient limités à 15 p. 100 du total des obligations de dépôt, tandis que dans le cas de prêts consentis à des particuliers, nous sommes autorisés à dépasser cette limite.

Le sénateur Molson: Et lorsqu'il s'agit d'un prêt quelconque?

M. Antaki: Il n'y a pas de plafond pour les prêts consentis à une société, qu'ils soient ou non garantis.

Le sénateur Molson: Pour n'importe quel prêt?

M. Antaki: C'est exact, monsieur.

Le sénateur Molson: Même les banques à charte assujettissent ces prêts à une limite?

M. Antaki: Non.

Le sénateur Molson: Ne s'agit-il pas d'une certaine proportion de leur capital?

Le sénateur Macnaughton: Il parle de prêts consentis à des particuliers.

M. Antaki: Actuellement, il n'y a pas de restriction, si ce n'est que nous ne pouvons pas dépasser 15 p. 100 de l'ensemble de nos obligations de dépôt.

Le sénateur Molson: Il n'y a pas de limite pour un prêt quelconque. Dans le cas d'une société donnée, il pourrait s'agir de 15 p. 100 de vos obligations de dépôt?

M. Antaki: Oui, aux termes de la loi actuelle.

Le président: Vous ne pourriez pas dépasser cette limite?

M. Antaki: C'est exact. Cela entrerait dans la même catégorie que les prêts consentis aux municipalités, aux gouvernements et aux hôpitaux.

Le sénateur Molson: Vous parlez du total. Je parlais de la limite d'un prêt consenti à une société quelconque.

M. Antaki: Je dirai que la limite serait obtenue en prenant les 15 p. 100 d'obligations et en soustrayant le total des prêts consentis regroupés dans cette catégorie.

Le sénateur Cook: Des prêts déjà consentis?

[Text]

Mr. Antaki: Yes, senator. We have five or six types that have to be included in the "basket". This includes churches, hospitals, municipalities, et cetera. All of these go together with the loans to companies and the aggregate of the "basket" loans may not exceed 15 per cent of deposit liabilities.

The Chairman: Is there anything else you wish to add, Mr. Antaki?

Mr. Antaki: No, sir.

The Chairman: Mr. Marcil?

Mr. Marcil: I think we have covered it pretty well. I want to reiterate one thing that is terribly important to us; that is, I cannot, for a moment, envisage that the amendments we are asking for would be put aside simply because there is a possibility of another act coming out in the near or far future. I think we should deal with the Montreal City and District Savings Bank's request on the basis of its present operation. We will fall under whatever act may come into being in the future.

The Chairman: I think that is a reasonable request, because the time to do things is when you have a chance to do them.

Senator Cook: It takes a long time to get an act passed through Parliament.

The Chairman: Yes, and you might as well get started as soon as you can.

Mr. Antaki: Mr. Chairman, I should like to mention one thing before closing. We also have a request about mortgage loans. We would like to increase the amount requiring the board approval from \$100,000 to \$200,000. This is not mentioned in our brief, but I should like to have this on the record.

The Chairman: That is in respect of loans to—

Mr. Antaki: Mortgage loans. The proposed act requires that when the mortgage loan exceeds \$100,000, we obtain the approval of our board of directors.

The Chairman: Is that authority needed urgently?

Mr. Antaki: Yes, sir.

The Chairman: It could not wait for a regular meeting of the board?

Mr. Antaki: Currently, we would have to have an executive committee look at it, because in most cases we have to approve and disburse the loan quickly if we do not want to lose it to competition.

The Chairman: You mean the commitment, because some of those loans, I take it, might be payable by installments. They would be building loans, would they not?

Mr. Antaki: Some of them, but not all of them. If we have to disburse without delay in order to go through with the loan

[Traduction]

M. Antaki: Oui, sénateur. Nous devons tenir compte de cinq ou six genres d'institutions, dont les églises, les hôpitaux et les municipalités. Toutes entrent dans la catégorie des prêts assujettis à la limite de 15%.

Le président: Voulez-vous ajouter autre chose, monsieur Antaki?

M. Antaki: Non, monsieur.

Le président: Monsieur Marcil?

M. Marcil: Je pense que nous avons presque épuisé le sujet. Je veux soulever à nouveau un point qui revêt énormément d'importance pour nous; je ne peux pas envisager qu'on mette en réserve les modifications que nous demandons, simplement parce qu'il est possible qu'une autre loi soit adoptée dans un avenir proche ou éloigné. Je pense que nous devrions donner suite à la demande de la Banque d'épargne de la cité et du district de Montréal, en fonction de ses activités actuelles. Nous relèverons de toute loi susceptible d'être adoptée à l'avenir.

Le président: Je pense que votre demande est raisonnable, parce que c'est lorsque vous avez la possibilité de prendre certaines mesures que vous devez agir.

Le sénateur Cook: Il faut beaucoup de temps pour faire adopter une loi par le Parlement.

Le président: Oui, plus vous agissez vite, mieux c'est.

M. Antaki: Monsieur le président, je voudrais soulever un autre point avant de terminer. Nous avons également fait une demande au sujet de prêts hypothécaires. Nous voudrions porter de \$100,000 à \$200,000 le montant nécessitant l'autorisation du conseil d'administration. Nous ne le mentionnons pas dans notre mémoire, mais je voudrais que cela soit porté au procès-verbal.

Le président: Il s'agit de prêts à . . .

M. Antaki: De prêts hypothécaires. Le projet de loi prescrit que lorsque le prêt hypothécaire dépasse \$100,000, nous devons obtenir l'autorisation de notre conseil d'administration.

Le président: A-t-on besoin de cette autorisation sans retard?

M. Antaki: Oui, monsieur.

Le président: Ne peut-on pas attendre une réunion du conseil d'administration pour en discuter?

M. Antaki: Habituellement, nous devons charger un comité exécutif de s'en occuper, parce que dans la plupart des cas, nous devons autoriser et verser le prêt sans délai, si nous ne voulons pas que l'emprunteur s'adresse à nos concurrents.

Le président: Vous voulez parler d'engagement, parce que, si je comprends bien, il serait possible de rembourser certains de ces prêts au moyen de versements provisionnels. Il s'agirait de prêts à la construction, n'est-ce pas?

M. Antaki: Certains mais pas tous. S'il nous faut déboursier sans délai pour ne pas perdre le prêt, nous ne pouvons pas attendre l'approbation du conseil d'administration.

[Text]

then we have to do so and cannot wait for a board or an executive committee approval.

The Chairman: You would not want to embark even on a building loan and make a commitment—

Mr. Antaki: Unless it is approved by the board, except if it is in excess of \$200,000.

Senator Cook: Many of these things ought to be put in the bylaws of the companies. The bylaws could be subject to the approval of the Inspector General of Banks, as are the bylaws of the Payments Association. A good many of these things should be incorporated into the bylaws, with the bylaws subject to approval, rather than having them incorporated in the act. A limit of \$200,000 today may be inadequate three years from now.

The Chairman: On behalf of the committee, I want to thank you, Mr. Marcil, and your colleagues, for your presentation. As I am sure you appreciate, we understand your problems. The desire to help is here so long as there is reasonable justification.

Mr. Marcil: Mr. Chairman, we have always felt that we have had a sympathetic audience in this committee and that it is one which knows what it is talking about.

Senator Macnaughton: May I point out that this is a Senate committee.

Senator Cook: As now constituted.

Senator Molson: You mean, still!

The Chairman: Honourable senators, I should point out before adjourning that we will meet again at 2.30 p.m. in Room 263-S, which is the only room available this afternoon. At that time we shall deal with Bill C-56, which was referred to the committee by the Senate last evening. The only aspect of Bill C-56 on which I intend to have a witness is that of scientific research. We will have someone before the committee who will be in a position to analyze that.

If we are able to prepare a report on Bill C-56 and get it to the Senate before it adjourns, we will do so. Otherwise, we will present our report, either this evening, if the Senate is then sitting, or tomorrow, and I understand there is the possibility of the Senate sitting tomorrow morning.

It is expected that this committee will also have referred to it Bill C-36, the export development bill, and Bill C-59.

Senator Cook: In the ordinary course of business, will this committee meet tomorrow morning?

The Chairman: Yes, at which time we shall have a quick look at the report of the committee on competition legislation. We have been over most of the report, but there were several changes suggested by the committee, some of which are quite material. I like the form of the language that we have settled on to deal with them, particularly in relation to specialization agreements and mergers. I think the committee will like the approach, but I think we should clear it with you. That will not take very long in the morning, and should the Senate be sitting

[Traduction]

Le président: Vous ne voulez pas consentir un prêt à la construction et vous engager . . .

M. Antaki: S'il est approuvé par le conseil, sauf s'il dépasse \$200,000.

Le sénateur Cook: Bon nombre de ces points devraient être inscrits dans les statuts des sociétés. Ces statuts pourraient être sujets à l'approbation de l'inspecteur général des banques comme le sont les statuts de l'Association canadienne des paiements. Bon nombre de ces points devraient être ajoutés aux statuts, lesquels seraient sujets à approbation, plutôt que d'être inclus dans la loi. Une somme limite de \$200,000 peut ne plus être suffisante, dans trois ans.

Le président: Monsieur Marcil, je désire, au nom des membres du Comité, vous remercier vous et vos collègues d'avoir comparu devant le Comité. Vous savez, j'en suis sûr, que nous comprenons vos problèmes. Nous désirons vous aider tant et aussi longtemps que vos motifs demeureront justifiées.

M. Marcil: Monsieur le président, nous avons toujours su que les membres de ce Comité comprenaient notre situation et savaient ce qu'ils disaient.

Le sénateur Macnaughton: Puis-je vous faire remarquer qu'il s'agit d'un comité sénatorial.

Le sénateur Cook: De la façon dont il est constitué actuellement.

Le sénateur Molson: Vous voulez dire pour l'instant.

Le président: Honorables sénateurs, je désirerais vous faire remarquer, avant l'ajournement, que nous nous réunirons de nouveau à 14 h 30 dans la pièce 263-S, seule pièce disponible pour cet après-midi. Nous traiterons alors du Bill C-56, qui a été renvoyé au Comité par le Sénat hier soir. Dans ce bill la recherche scientifique constituera le seul aspect sur lequel j'ai l'intention de demander la comparaison d'un témoin. Ce témoin sera en mesure d'analyser cet aspect.

Si nous pouvons rédiger un rapport sur le Bill C-56 et le faire parvenir au Sénat avant qu'il ajourne, nous le ferons; sinon nous présenterons le rapport, soit ce soir si le Sénat siège encore, soit demain. Je crois comprendre qu'il est possible que le Sénat siège demain dans la matinée.

Le Sénat renverrait également au Comité le Bill C-36, Loi modifiant la Loi sur l'expansion des exportations ainsi que le Bill C-59.

Le sénateur Cook: Est-il prévu que ce comité se réunisse demain matin?

Le président: Oui, nous jetterons un coup d'oeil sur le rapport du Comité concernant la législation sur la concurrence. Nous avons presque fini le rapport. Le Comité a cependant proposé plusieurs changements, dont certains sont assez importants. J'aime la façon dont nous avons abordé ces questions, particulièrement en ce qui concerne les accords de spécialisation et les fusions. Je pense que le Comité aimera cette approche, mais nous devons la préciser avec vous. Cela ne nécessitera pas beaucoup de temps et, si le Sénat siège dans

[Text]

in the morning, it may well be that we will be ready to table our report later in the morning; otherwise, we will table it in the afternoon. That will bring our work up to date, except for bills which may be referred to us over the balance of the week.

The committee will now adjourn until 2.30 p.m., at which time we will meet in room 263-S.

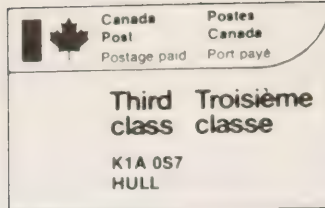
The committee adjourned.

[Traduction]

la matinée, nous pourrions peut-être être prêts à déposer notre rapport en fin de matinée. Dans le cas contraire, nous le déposerons au cours de l'après-midi. Ainsi, nos travaux respecteront l'échéance prévue, sauf pour les projets de loi qui pourraient être renvoyés à notre Comité au cours des derniers jours de la semaine.

Le Comité suspend ses travaux jusqu'à 14 h 30, heure à laquelle il les reprendra dans la pièce 263-S.

Le comité s'est ajourné.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Printing and Publishing,
Supply and Services Canada
45 Sacre-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7
En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT
à:
Imprimerie et Édition,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

The Montreal City and District Savings Bank:

Mr. André Marcil, President, Chairman and Chief Executive Officer;
Mr. Roger Lavoie, Vice-President and General Manager;
Mr. Lionel Collin, Deputy General Manager;
Mr. Camille Antaki, Secretary;
Mr. Pierre Nollin, Assistant Secretary.

La Banque d'épargne de la cité et du district de Montréal:

M. André Marcil, président, directeur général et administrateur en chef;
M. Roger Lavoie, vice-président et directeur général;
M. Lionel Collin, directeur général suppléant;
M. Camille Antaki, secrétaire;
M. Pierre Nollin, secrétaire adjoint.



Third Session
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la
trentième législature, 1977-1978

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Banking, Trade and Commerce

Banques et du commerce

Chairman:
The Honourable SALTER A. HAYDEN

Président:
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Wednesday, June 28, 1978

Le mercredi 28 juin 1978

Issue No. 47

Fascicule n° 47

Complete Proceedings on:

Bill C-56, intituled: "An Act to amend the statute law
relating to income tax and to authorize
payments related to provincial
sales tax reductions"

Délibérations complètes:

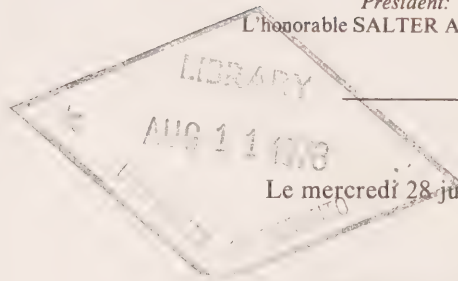
Bill C-56, intitulé: «Loi modifiant le droit fiscal
et autorisant des paiements portant
sur les réductions de taxes de vente provinciales»

REPORT OF THE COMMITTEE

RAPPORT DU COMITÉ

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Connolly	Macnaughton
(Ottawa West)	McIlraith
Cook	McNamara
Cottreau	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Hayden	(Colchester)
Hays	Sullivan
	Walker—(19)

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable sénateur Salter A. Hayden

Vice-président: L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Connolly	Macnaughton
(Ottawa-Ouest)	McIlraith
Cook	McNamara
Cottreau	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Hayden	(Colchester)
Hays	Sullivan
	Walker—(19)

**Membres d'office*

(Quorum 5)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,
June 27, 1978:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Hayden, seconded by the Honourable Senator Laird, for the second reading of the Bill C-56, intituled: "An Act to amend the statute law relating to income tax and to authorize payments related to provincial sales tax reductions".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative, on division.

The Bill was then read the second time, on division.

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by the Honourable Senator Laird, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 27 juin 1978:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Hayden, appuyé par l'honorable sénateur Laird, tendant à la neuvième lecture du Bill C-56, intitulé: «Loi modifiant le droit fiscal et autorisant des paiements portant sur les réductions de taxes de vente provinciales».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, sur division.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois, sur division.

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Laird, que le bill soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, JUNE 28, 1978
(70)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice, the Standing Senate Committee on Banking Trade and Commerce met this day at 2:30 p.m. to consider the following:

Bill C-56, intituled "An Act to amend the statute law relating to income tax and to authorize payments related to provincial sales tax reductions."

Present: The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Austin, Barrow, Beaubien, Cook, Desruisseaux, Flynn, Laird, Molson, Smith (*Colchester*) and Walker. (11)

Present, not of the Committee: The Honourable Senators Bell and Buckwold.

Witnesses:

Department of Finance (Tax Policy-Legislation):

Mr. R. A. Friesen, Special Advisor;

Mr. S. Poddar, Chief, Tax Analyses Group.

Following discussion on the increase of tax benefits as a result of increased research and development expenditures, Mr. Friesen agreed to supply the Committee with samples indicating what actual dollar savings would be, such statement to be printed as Appendix "A" to these proceedings.

Following the above, the Honourable Senator Flynn moved that the said Bill be amended as follows:

"I move that the Committee approve the principle of an amendment to section 30 which would provide authority for the Minister, as an alternative to the rebate of income tax payable directly to the Quebec taxpayers, to conclude an agreement with the Government of Quebec whereby the amount payable to Quebec taxpayers be paid directly to the Government of Quebec, in compensation for the selective reduction in sales taxes.

And that Legal Counsel be instructed to draft such an amendment for submission to this Committee."

The question being put on the motion to amend, the Committee divided as follows: YEAS—1; NAYS—6.

The motion was declared *lost*.

Following further discussion, the Honourable Senator Austin moved that the Committee report the said Bill without amendment. The question being put, the motion was declared *carried* on division.

At 4:10 p.m. the Committee adjourned until 9:30 a.m. on Thursday, June 29, 1978.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 28 JUIN 1978
(70)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 14 h 30 pour étudier le document suivant:

Bill C-56, intitulé «Loi modifiant le droit fiscal et autorisant des paiements portant sur les réductions de taxes de vente provinciales.»

Présents: Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Austin, Barrow, Beaubien, Cook, Desruisseaux, Flynn, Laird, Molson, Smith (*Colchester*) et Walker. (11)

Présents mais ne faisant pas partie du Comité: Les honorables sénateurs Bell et Buckwold.

Témoins:

Ministère des Finances (Politique de l'impôt-législation):

M. R. A. Friesen, conseiller spécial;

M. S. Poddar, chef, Section de l'analyse fiscale.

Après discussion portant sur l'augmentation des prestations fiscales suite à l'augmentation des dépenses en matière de recherche et de développement, M. Friesen convient de fournir au Comité des exemples indiquant ce que seraient les épargnes réelles en dollars, ce rapport devant être imprimé à titre d'Appendice «A» aux présentes délibérations.

Par la suite, l'honorable sénateur Flynn propose que ledit bill soit modifié comme suit:

«Je propose que le Comité approuve comme solution de rechange pour le dégrèvement d'impôt sur le revenu payable directement aux contribuables du Québec, le principe d'un amendement à l'article 30 qui assurerait au ministre le pouvoir de conclure avec le gouvernement du Québec un accord selon lequel le montant payable aux contribuables du Québec serait versé directement au gouvernement du Québec en dédommagement de la réduction sélective des taxes de vente.

Et que l'on demande au conseiller juridique de rédiger un tel amendement afin de le soumettre au Comité.»

La motion de modification, mise aux voix, est rejetée par les membres du Comité sur division par 6 voix contre 1.

La motion est *rejetée*.

Après discussion plus approfondie, l'honorable sénateur Austin propose que le Comité fasse rapport dudit bill sans amendement. La motion, mise aux voix, *est adoptée* sur division.

A 16 h 10 le Comité suspend ses travaux jusqu'au jeudi 29 juin 1978, à 9 h 30.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Frank A. Jackson

Clerk of the Committee

REPORT TO THE SENATE

Wednesday, June 28, 1978

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce to which was referred Bill C-56, intituled: "An Act to amend the statute law relating to income tax and to authorize payments related to provincial sales tax reductions" has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, June 27, 1978, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

RAPPORT AU SÉNAT

Le mercredi 28 juin 1978

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce auquel on a renvoyé le bill C-56, intitulé: «Loi modifiant le droit fiscal et autorisant des paiements portant sur les réductions de taxes de vente provinciales» a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 27 juin 1978 examiné ledit bill et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

Le président

Salter A. Hayden

Chairman

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, June 28, 1978

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-56, to amend the statute law relating to income tax and to authorize payments related to provincial sales tax reductions, met this day at 2.30 p.m. to consider the bill.

Senator Salter A. Hayden (*Chairman*) in the Chair.

Senator Smith (Colchester): Mr. Chairman, since you have called the meeting to order, I would very respectfully like to protest your having done so because there is now under debate in the Senate a resolution, and I believe it is to be followed by another resolution which is, in my opinion, of the most extreme importance to the future of the country—and of this body, if you want to be selfish about it. Certainly, some of us—perhaps I should confine myself to one, namely, me—wish to be present and take some interest and participate in that debate.

I know that it was not intended to work out this way, and that in calling this meeting you were following the usual, frequent procedure agreed upon by everybody. I make no criticism of yourself, or anybody, for this meeting taking place. However, I do believe, the way things have worked out in the Senate so far as the order of business goes, that this is not an appropriate time for us to be absent from the house, and I have come here to say so.

I wish to say also that my absence from this meeting will not be because of any disrespect for this committee or for your very good and honoured self, but because I think there are certain times when the precedence of business is such that it is more important to be in the Senate chamber than even attending this extremely important committee. Therefore, I ask for sympathetic consideration for adjournment until such time as the debate on those two matters, if there are two, is finished.

The Chairman: Honourable senators, we have leave to sit today while the Senate is sitting. So far as the regularity of the proceedings is concerned, it is absolutely in order.

Senator Smith (Colchester): I am not protesting that; I want to make that perfectly clear.

The Chairman: This is a necessary meeting. The bill was referred to this committee last night after second reading. This is an important bill which we must deal with. This meeting should not take very long, and likely not as long as the debate on the subject now before the Senate. As soon as we have finished here, we can return to the Senate chamber.

Senator Smith (Colchester): I must say that I would yield quickly to the chairman's ability to predict the future and the length of the meeting. I have not the same confidence in the conjunction of times when this meeting and the debate in the chamber may end, as expressed by you, Mr. Chairman, with

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 28 juin 1978

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce auquel a été renvoyé le projet de loi C-56, Loi modifiant le droit fiscal et autorisant des paiements portant sur les réductions de taxe de vente provinciales, se réunit aujourd'hui à 14 h 30 pour étudier ce bill.

Le sénateur Salter A. Hayden (*président*) occupe le fauteuil.

Le sénateur Smith (Colchester): Monsieur le président, puisque vous avez déclaré la séance ouverte, j'aimerais, avec tout le respect que je vous dois, vous exprimer mes protestations parce que le Sénat discute actuellement d'une résolution qui sera, je crois, suivie d'une autre qui, à mon avis, est de la plus haute importance pour l'avenir du pays et de cette assemblée si l'on considère la situation d'un point de vue égocentrique. Il y en a certainement parmi nous, peut-être ne devrais-je parlé que d'une seule personne, à savoir de moi-même qui désirent assister à ce débat parce qu'ils s'y intéressent.

Je sais qu'il ne devait pas en être ainsi et que la convocation de cette séance est conforme à la procédure habituelle sur laquelle tout le monde s'est entendu. Je ne m'en prends donc pas à vous-même ou à un autre pour le fait que cette réunion ait lieu. Mais, compte tenu de l'ordre des travaux du Sénat, j'estime que le moment est mal choisi pour nous absenter de la salle du Sénat et je suis venu ici pour le dire.

Je tiens aussi à déclarer que mon absence ne traduit aucun manque de respect à l'égard de ce Comité ou de votre aimable et honorée personne, mais je pense simplement que parfois il est des questions plus importantes qui exigent notre présence à la salle des séances du Sénat plutôt qu'à une réunion de ce Comité pourtant extrêmement important. Je demanderais par conséquent que l'on considère avec bienveillance ma proposition d'ajournement jusqu'au moment où le débat sur ces deux questions, s'il y en a deux, sera terminé.

Le président: Honorables sénateurs, nous avons l'autorisation de nous réunir aujourd'hui pendant que le Sénat siège. Cette procédure est absolument conforme au Règlement.

Le sénateur Smith (Colchester): Je n'ai rien à redire à cela, je veux que cela soit bien compris.

Le président: Cette réunion est nécessaire. Le bill a été renvoyé au Comité hier soir après avoir fait l'objet de la deuxième lecture. Il s'agit d'un projet de loi important et nous devons l'étudier. Cette séance ne devrait d'ailleurs pas être très longue et probablement pas aussi longue que le débat sur la question à l'ordre du jour au Sénat. Aussitôt que nous aurons terminé nos travaux ici, nous pourrons retourner à la salle des séances du Sénat.

Le sénateur Smith (Colchester): J'avoue que je serais porté à me fier au don qu'a le président de prédire l'avenir ainsi que la durée de la séance, avec tout le respect que je vous dois, je n'ai pas la même confiance que vous, monsieur le président, quant au moment où se terminera cette séance ainsi que l'autre

[Text]

all respect. I do not know how long this meeting will take, and I do not know how long the debate will take.

Senator Molson: The subject matter of this bill having been dealt with by this committee at great length, I do not quite understand why this sitting of the committee should continue for any appreciable length of time. What have we to deal with that we have not dealt with at preceding meetings when we have been considering the subject matter of Bill C-56?

The Chairman: Now the bill is before the Senate. It received second reading last night and was referred to this committee. That is the regular, normal procedure in the Senate.

Senator Molson: Right.

The Chairman: And certainly will continue to be until such time as the rules governing the procedures might be changed.

Senator Smith (Colchester): That is not my point. The point is that under the circumstances as they exist there is no real reason, as far as I can see, why the committee would have to sit long at all at this particular phase.

The Chairman: No, there is only one point.

Senator Smith (Colchester): As I say, the art of prediction is subject to some degree of error, and there may indeed be more than one point raised. I am not aware of any rule where only one point can be raised on the question of a bill. Consequently, I think it may be a little premature to say that there will be only one point raised.

The Chairman: Senator Smith, you were in the Senate chamber last night?

Senator Smith (Colchester): Yes, I was.

The Chairman: One of the allegations made was that the sponsor of the bill, on second reading, gave an inadequate explanation of the bill in relation to scientific research, and that he gave it because he did not want honourable senators to become too knowledgeable in relation to the provisions.

Senator Smith (Colchester): Well, Mr. Chairman, I heard what you said on that subject and I did not interpret it that way.

The Chairman: I have *Hansard* here.

Senator Smith (Colchester): I recognize, of course, that any words may be interpreted in different ways. If that is the subject matter which you refer to as being the only point to be discussed, I think, with all humility, that I may put forth some others.

For instance, the evidence given by the minister yesterday—although I did not hear it because I was present at another committee meeting which I thought, perhaps wrongly, was as important to attend as this—was that because the premiers of certain provinces acquiesced in and perhaps promoted legislation which related to the proposition made to them by the federal Minister of Finance, that is an indication that they had acquiesced in his proposal. I say, sir, with the greatest of respect, the fact that those premiers acquiesced in the legislation, or indeed may have promoted it, proves no such thing at all. I say that all it proves is that, for some reason, they thought they had no other choice but to acquiesce. Having

[Traduction]

débat. Franchement, je ne sais combien de temps durera cette séance ni quelle sera la longueur du débat.

Le sénateur Molson: La teneur de ce bill a fait l'objet de longues délibérations pendant les séances de ce Comité. Je ne comprends vraiment pas pourquoi la présente séance devrait se prolonger. Qu'avons-nous à étudier qui ne l'ait été au cours des séances antérieures consacrées à l'étude de l'objet du bill C-56?

Le président: Le Sénat est maintenant saisi de ce bill. Il a fait l'objet d'une seconde lecture hier soir et a été renvoyé au Comité, et c'est la procédure normale et habituelle du Sénat.

Le sénateur Molson: Exactement.

Le président: Et il en sera certainement ainsi tant que les règles régissant les procédures n'auront pas été modifiées.

Le sénateur Smith (Colchester): Ce n'est pas ce à quoi je veux en venir, mais plutôt à ceci: compte tenu des circonstances, il n'y a vraiment aucune raison en ce qui me concerne justifiant une longue séance du Comité à cette étape-ci.

Le président: Non, il n'y a qu'un seul point à discuter.

Le sénateur Smith (Colchester): Je l'ai dit, l'art des prédictions est sujet à certaines erreurs et il se pourrait bien qu'en fait plus d'un point soit soulevé. Je ne connais aucun règlement qui limite à une seule question l'étude d'un bill. En conséquence, je pense qu'il est peut-être un peu prématuré de dire qu'il n'y aura qu'une question de soulevée.

Le président: Sénateur Smith, vous vous trouviez à la Chambre du Sénat hier soir?

Le sénateur Smith (Colchester): Oui.

Le président: Selon une des allégations avancées, le parrain du bill, aurait fourni à la deuxième lecture une explication insatisfaisante du bill en ce qui a trait à la recherche scientifique, et il aurait agi ainsi parce qu'il désirait que les honorables sénateurs ne soient pas trop bien informés relativement aux dispositions.

Le sénateur Smith (Colchester): Monsieur le président, j'ai entendu ce que vous avez déclaré à ce sujet et je ne l'ai pas interprété de la même façon.

Le président: J'ai ici le *Hansard*.

Le sénateur Smith (Colchester): J'admets, bien entendu, que certains mots peuvent être interprétés de façons différentes. S'il s'agit là du sujet qui constitue la seule question à discuter, je pense en toute humilité que je peux en proposer quelques autres.

Passons au témoignage fourni hier par le Ministre—bien que je ne l'aie pas entendu parce que je me trouvais à un autre comité auquel j'ai cru, peut-être à tort, qu'il était tout aussi important d'assister que celui-ci. Il a donc été allégué que, parce que les premiers ministres de certaines provinces acceptaient et peut-être favorisaient la législation ayant trait aux propositions qui leur ont été faites par le ministre fédéral des Finances, cela était un indice qu'ils avaient accepté sa proposition. Je déclare donc, monsieur, avec tout le respect que je vous dois, que le fait que ces premiers ministres aient accepté la législation ou l'aient en fait favorisée ne prouve rien de tel. Je pense que tout ce que ça prouve c'est que, pour certaines

[Text]

been the victim of such situations on many occasions for many years, I feel very strongly on the subject.

I feel, sir, that the fact that the federal government goes to a province and says, "Here is what we propose to do. What are you going to say about it?" is not consultation at all. It is no more consultation than coming to the Senate, or Parliament, and saying, "Here is what we propose to do. We propose to abolish the Senate and change the method of appointment to the Supreme Court." Is that consultation? Was this body asked to engage in any discussions with respect to proposals to end its life? Was that consultation? I submit the same degree of consultation was presented to the provinces. They were told, "Here is what we propose to do." That is not consultation; that is just telling them. As Senator Roblin said in the chamber last evening, they were told, "Here is what we are going to do. What have you got to say about it?" That is not consultation. Then there is the assertion, with great deference, which alleges that this is consultation. That is something which I cannot accept. I have been the victim of it as the leader of a government on one occasion, and have been the victim of it as a minister of finance on many occasions. I say it is just not consultation. That is one of the points that needs to be dealt with.

Senator Laird: Senator Smith, with all due respect, should you not have made your point on this particular problem in the chamber and not in committee?

Senator Flynn: Why?

Senator Smith (Colchester): I had no opportunity to make my point in the chamber in the sense of replying to remarks made by the sponsor of the bill. He, quite properly—and this is no reflection on him whatever, except to disagree with his argument—produced this argument on his rebuttal. There was no opportunity for me to answer that then. I now choose the first opportunity to do so.

Senator Laird: That is fair enough.

Senator Smith (Colchester): Perhaps it would have been better to do so on third reading debate, but I choose to do so now.

The Chairman: Senator Smith, the short answer to what you are saying is that it is not the intention of this committee to deal with the question you have mentioned, unless you raise it. This afternoon's meeting is intended to deal only with the question of scientific research which was raised by Senator Grosart.

Senator Flynn: I object to that.

Senator Smith (Colchester): I was not aware that the permission given by the Senate for this committee to meet this afternoon was on the condition that it could only consider the point of scientific research.

[Traduction]

raisons, ils ont pensé qu'ils n'avaient pas d'autre choix que d'accepter. Ayant été en de nombreuses occasions victime de telles situations au fil des ans, j'ai été très sensible à cet incident.

Je pense que le fait que le gouvernement fédéral s'adresse à une province et déclare: «Voici ce que nous avons l'intention de faire, qu'avez-vous à dire?» n'a rien à voir avec la consultation. plus d'ailleurs que de venir au Sénat ou au Parlement et de dire «Voici ce que nous envisageons de faire. Nous nous proposons d'abolir le Sénat et de modifier la méthode de nomination des juges à la Cour suprême». Est-ce de la consultation? A-t-on demandé au Sénat de participer aux discussions entourant les propositions qui visent à le supprimer? Cela était-il de la consultation? J'estime que l'on a eu recours au même degré de consultation dans le cas des provinces. On leur a dit «Voici ce que nous envisageons de faire». Ce n'est pas là de la consultation; on ne fait qu'indiquer les mesures qui seront prises. Comme l'a déclaré hier soir le sénateur Roblin au Sénat, on leur a dit «Voici ce que nous allons faire, qu'avez-vous à dire?» Cela n'est pas de la consultation. On déclare ensuite avec beaucoup de déférence qu'il y a eu consultation. C'est une politique que je ne peux pas accepter. En une occasion, en tant que leader du gouvernement, j'ai été victime de cette façon de faire et je l'ai également été à de nombreuses reprises en tant que ministre des Finances. Je déclare que ce n'est tout simplement pas de la consultation. Il s'agit là de l'une des questions dont il faudrait s'occuper.

Le sénateur Laird: Très respectueusement, sénateur Smith, ne croyez-vous pas qu'il aurait été préférable de soulever ce problème particulier au Sénat plutôt qu'en Comité?

Le sénateur Flynn: Pourquoi?

Le sénateur Smith (Colchester): Je n'ai pas eu l'occasion de faire valoir mon point de vue au Sénat en réponse aux remarques formulées par le parrain du bill. De façon très opportune—et cela n'est pas un reproche à son égard mais simplement un témoignage de désaccord avec sa position—il a fourni ses arguments dans sa réplique. Je n'ai pas eu alors la possibilité d'y répondre. Je profite maintenant de la première occasion qui s'offre pour le faire.

Le sénateur Laird: Cela est loyal.

Le sénateur Smith (Colchester): Il aurait peut-être été préférable de le faire au cours du débat de troisième lecture, mais je préfère le faire maintenant.

Le président: Sénateur Smith pour répondre brièvement à ce que vous dites, précisons que le Comité n'a pas l'intention de traiter de la question dont vous avez fait mention, à moins que vous ne demandiez la parole sur cette question. La réunion de cet après-midi a pour unique objet la question de la recherche scientifique qui a été soulevée par le sénateur Grosart.

Le sénateur Flynn: Je m'y oppose.

Le sénateur Smith (Colchester): J'ignorais que le Sénat avait autorisé le Comité à se réunir cet après-midi à la condition qu'il se borne à examiner la question de la recherche scientifique.

[Text]

The Chairman: Supposing we accept that, all I am saying is that the evidence, unless you raise another issue, is in relation to scientific research.

Senator Flynn: The referral was to consider the whole bill. You may assess that the only new point raised in debate on second reading refers to clause 6, but that does not limit the mandate of this committee.

The Chairman: I am not saying it does.

Senator Flynn: I want that to be quite clear.

Senator Molson: With great respect to my colleagues, Mr. Chairman, the principle of the bill is debated on second reading. That is one of our rules. It has not generally been the practice to debate the principle of the bill in committee.

Senator Flynn: Oh, oh!

Senator Molson: This is supposed to be a detailed study of the bill.

Senator Flynn: Come on! I don't know how the discussion started—

Senator Molson: You just came in.

Senator Flynn: ... but I heard the chairman say that the committee had only to deal with clause 6, and I object to that.

Senator Molson: That is not the point I made. I made a point—

Senator Flynn: We make parallel points that never meet.

Senator Molson: I always do that. You know that well enough. In my "party", that is the way we develop our technique.

Senator Laird: And his party is a powerful party!

Senator Smith (Colchester): With the greatest of respect to Senator Molson and his party, I believe—and, as I explained, I was not here yesterday—that the committee examined the question of the principle of this bill at great length, and I also understand that the minister gave evidence at considerable length about the principle of this bill.

The Chairman: I thought we had spent two hours on it yesterday.

Senator Smith (Colchester): Is the senator asserting that we are not permitted to consider the evidence the minister was permitted to give—indeed, I suppose, encouraged to give?

Senator Molson: I did not assert that at all.

Senator Cook: There are eight or ten principles in the bill; not only one. There are many principles in the bill and one completely disassociates itself from the other. Let's get on with it.

Senator Smith (Colchester): I want to get on with it. However, I do not want to be confined to the question of scientific research.

Senator Laird: You are not.

[Traduction]

Le président: A supposer que nous acceptions cela, tout ce que je dis c'est que le témoignage, à moins que vous ne souleviez un autre point, a trait à la recherche scientifique.

Le sénateur Flynn: Le mandat consistait à étudier tout le bill. Vous pouvez prétendre que le seul nouveau point soulevé dans le débat en deuxième lecture concerne l'article 6, mais cela ne limite pas pour autant le mandat du présent comité.

Le président: Je ne dis pas que ce soit le cas.

Le sénateur Flynn: Je veux que ce soit bien clair.

Le sénateur Molson: Avec tout le respect que je dois à mes collègues, monsieur le président, le principe du bill est débattu lors de la deuxième lecture. C'est une de nos règles. Il ne me semble pas qu'on ait l'habitude de débattre le principe du bill en Comité.

Le sénateur Flynn: Oh, oh.

Le sénateur Molson: Nous sommes censés procéder à une étude détaillée du bill.

Le sénateur Flynn: Allons! Je ne sais pas comment la discussion a commencé...

Le sénateur Molson: Vous venez tout juste d'arriver.

Le sénateur Flynn: ... mais j'ai entendu le président dire que le Comité allait se contenter d'étudier l'article 6 et je m'y oppose.

Le sénateur Molson: Ce n'est pas le point que j'ai fait ressortir. J'ai fait ressortir un point...

Le sénateur Flynn: Nous traçons des points parallèles qui ne se rencontrent jamais.

Le sénateur Molson: Je le fais toujours. Vous le savez très bien. Dans mon «parti», c'est notre façon de mettre au point notre technique.

Le sénateur Laird: Et son parti est puissant.

Le sénateur Smith (Colchester): Avec tout le respect que je dois au sénateur Molson et à son parti, je crois—et comme je l'ai expliqué, je n'étais pas ici hier—que le Comité a étudié à fond la question du principe de ce bill et je comprends également que le ministre a témoigné longuement au sujet du principe de ce bill.

Le président: Je croyais que nous y avions consacré deux heures hier.

Le sénateur Smith (Colchester): Le sénateur prétend-il que nous n'avons pas le droit d'étudier le témoignage que le ministre avait été autorisé à donner, de fait, je suppose, encouragé à donner?

Le sénateur Molson: Je n'ai jamais prétendu cela.

Le sénateur Cook: Il y a huit ou dix principes dans le bill, pas seulement un. Il y a de nombreux principes dans le bill tout à fait différents les uns des autres. Donc, attelons-nous à la tâche.

Le sénateur Smith (Colchester): Je veux que nous nous y attelions. Je ne veux toutefois pas être limité à la question de la recherche scientifique.

Le sénateur Laird: Vous ne l'êtes pas.

[Text]

Senator Smith (Colchester): All right. That settles that.

The Chairman: Senator Smith, if you are through, I would like to say that we had a meeting yesterday morning at which time there was a full discussion of all the factors and principles in the bill. Senator Flynn participated in that to some extent and so did Senator Roblin. Senator Smith did not. I do not think he was there during the entire hearing, but until the evidence was completed and the committee was satisfied, the minister providing the evidence was there. There could have been further examination then.

Last evening we reached a stage when second reading was concluded except for the fact that no other senator wanted to speak, and, therefore, I got up. I was slow in getting up because I did not like the idea of getting up to talk at a quarter after ten. Maybe some of you would feel the same way.

Senator Flynn: You were in pretty good shape—exceptional shape—I would say. I never saw you as vigilant and as aggressive as you were last evening.

The Chairman: Is that your objection?

Senator Flynn: It is not an objection but an explanation of the climate of today's meeting.

The Chairman: Senator Flynn, I would say that I have never witnessed an occasion on which you were not vigorous.

Senator Laird: You have something there.

Senator Flynn: That is quite a compliment, but that is not the way I feel.

The Chairman: Perhaps I will take a lesson from you and be more vigorous on more occasions.

Senator Flynn: I would not suggest that.

Senator Laird: Let's get on with it.

The Chairman: The agenda is open.

Senator Smith (Colchester): Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: I am telling you that I am ready to deal with the question of the sponsor of the bill being challenged because it was felt he did not do justice to the subject of scientific research in his explanation. If you want chapter and verse in *Hansard*, I have it here before me.

Witnesses are present to speak to this today, and if a senator wishes to address himself to any other questions, the meeting is open to that.

Senator Smith (Colchester): All right, I respect your views and experience, but you did make an assertion—and I might add, a correct one—that I was not here yesterday. I thought I explained why, but I should like the privilege of doing so again. I was not here because I was attending another meeting. One cannot be—at least, I cannot conveniently be—

[Traduction]

Le sénateur Smith (Colchester): Très bien. Cela règle la question.

Le président: Sénateur Smith, si vous avez terminé, j'aimerais dire que nous avons eu une rencontre hier matin au cours de laquelle nous avons discuté de tous les facteurs et principes du bill. Le sénateur Flynn y a participé dans une certaine mesure ainsi que le sénateur Roblin. Le sénateur Smith ne l'a pas fait. Je ne crois pas qu'il ait assisté à toute la séance, mais le ministre est resté tant que les témoignages n'ont pas été terminés et que le Comité n'a pas été satisfait. On aurait pu procéder à un examen plus poussé.

Hier soir, nous en sommes arrivés au point de la clôture de la deuxième lecture hormis le fait qu'aucun autre sénateur ne voulait parler et, par conséquent, je me suis levé. J'y ai mis le temps parce que je n'aimais pas l'idée de me lever pour parler à dix heures et quart. Peut-être certains d'entre vous éprouveraient-ils le même sentiment.

Le sénateur Flynn: Vous étiez en assez bonne forme—je dirais même une forme exceptionnelle. Je ne vous ai jamais vu aussi alerte et dynamique qu'hier soir.

Le président: Est-ce votre objection?

Le sénateur Flynn: Il ne s'agit pas d'une objection mais d'une explication concernant le climat de la rencontre d'aujourd'hui.

Le président: Sénateur Flynn, je dirais que je ne vous ai jamais vu dans une situation où vous n'agissiez pas énergiquement.

Le sénateur Laird: Je suis d'accord.

Le sénateur Flynn: C'est tout un compliment, mais ce n'est pas comme cela que je me sens.

Le président: Peut-être suivrai-je votre exemple et j'agirais plus souvent de façon plus énergique.

Le sénateur Flynn: Ce n'est pas ce que je prétendrais.

Le sénateur Laird: Poursuivons.

Le Président: Nous procédons à l'ordre du jour.

Le sénateur Smith (Colchester): Merci, monsieur le président.

Le président: Je suis maintenant prêt à étudier la question voulant que le parrain du bill soit contesté parce qu'on juge qu'il n'a pas rendu justice dans son explication à la recherche scientifique. Si vous désirez consulter le *Hansard* je l'ai entre les mains.

Des témoins sont ici pour traiter de ce sujet aujourd'hui, et si un sénateur désire aborder n'importe quelle autre question, il le pourra.

Le sénateur Smith (Colchester): Très bien, je respecte votre point de vue et vos connaissances, mais vous avez fait une déclaration, et je pourrais ajouter qu'elle était exacte, selon laquelle je n'étais pas présent à la séance d'hier. Je pensais avoir expliqué la raison de mon absence. Mais j'aimerais répéter mon explication. J'étais absent parce que j'assistais à une autre séance. On ne peut... du moins moi, je ne peux pas...

[Text]

The Chairman: I know. It is physically impossible to be in two places at once.

Senator Laird: He is not the Holy Ghost.

Senator Smith (Colchester): That is the reason why I was not here. I think either the rules or the practice must be changed so that they will not interfere with a senator's right to speak, at some subsequent meeting, on points on which he feels strongly, simply because he was not present at some previous meeting.

I do not wish to press this point any further, but I feel I have the right, especially since the subject matter on which I wish to speak, only came to be a matter of controversy at a time when there was no opportunity under the rules to deal with it.

The Chairman: Is it the decision of the committee to proceed?

Senator Laird: Bring on your witnesses, Mr. Chairman.

The Chairman: Please come forward, Mr. Friesen.

Mr. R. A. Friesen (Special Adviser, Tax Policy-Legislation, Department of Finance): Mr. Chairman, accompanying me is Mr. Poddar, Chief of the Tax Analysis Group.

The Chairman: I think the committee is acquainted with Mr. Friesen. He has appeared before the committee on a number of occasions, not only during this session but in November and December of last year.

The first subject matter I want to refer you to, Mr. Friesen, is that of scientific research, which is dealt with in clause 6 of the bill. The matter of what happens when research property is sold was dealt with when the bill was introduced in the Senate, and it was indicated that there were other provisions, extending to three or four pages, dealing with the different situations that could arise in respect of scientific research. Would you develop, in detail, what the other provisions of the bill in relation to scientific research do?

Mr. Friesen: I would be happy to, Mr. Chairman. The first two sections provide the basic formula for computing the amount of the incentive deduction for scientific research. They provide that a corporation will get an additional deduction equal to 50 per cent of the amount by which its expenditures in a particular year exceed the expenditures in its base period.

Subsections (3) to (7) merely provide certain rules to prevent abuse of these provisions and define the terms used throughout the section.

Subsection (3) provides that a corporation will have to recapture the amount of the incentive that it has obtained where it sells scientific research property. The purpose of subsection 37.1(3) is to prevent the situation of a corporation having acquired a scientific research property and getting the

[Traduction]

Le président: Je sais. Physiquement parlant, il est impossible d'être à la fois au four et au moulin.

Le sénateur Laird: Il n'est pas le Saint-Esprit.

Le sénateur Smith (Colchester): C'est la raison pour laquelle je n'étais pas présent hier. À mon avis, il faudra changer le règlement ou la pratique afin qu'ils n'entrent pas en conflit avec le droit qu'ont les sénateurs d'intervenir lors des séances ultérieures sur des questions qui les intéressent, tout simplement parce qu'ils n'étaient pas présent à une réunion précédente.

Je ne désire pas insister davantage. Mais, à mon avis, j'en ai le droit surtout puisque le sujet dont je désire traiter est devenu sujet de contraversion seulement à un moment où le règlement ne permettait pas d'entraîner.

Le président: Le Comité décide-t-il de passer à l'ordre du jour.

Le sénateur Laird: Faites comparaître vos témoins, monsieur le président.

Le président: Voulez-vous vous avancer Monsieur Friesen

M. R. A. Friesen, conseiller spécial, politique de l'impôt—Législation, Ministère des Finances: Monsieur le président, monsieur Poddar, chef du groupe chargé de l'analyse fiscale, m'accompagne.

Le président: Je crois que les membres du Comité connaissent Monsieur Friesen. Il a déjà comparu devant ce Comité, non seulement à plusieurs reprises au cours de la session actuelle, mais également en novembre et en décembre de l'an dernier.

Le premier sujet que je veux vous soumettre Monsieur Friesen, est la recherche scientifique, dont traite l'article 6 du projet de loi. Ce qui advient lorsqu'un bien servant à la recherche est vendu a été abordé lorsque le projet de loi a été présenté au Sénat. En outre, il a été indiqué qu'il y avait d'autres dispositions s'échelonnant sur trois ou quatre pages et portant sur différentes situations qui pourraient survenir en ce qui concerne la recherche scientifique. Voudriez-vous préciser ce que prévoient les autres dispositions du projet de loi en ce qui concerne la recherche scientifique?

M. Friesen: Avec plaisir, monsieur le président. Les deux premiers articles décrivent la formule de base permettant de calculer le montant déductible en guise de stimulants fiscaux destinés à encourager la recherche scientifique. Ces dispositions stipulent qu'une corporation pourra déduire une allocation égale à 50% du montant des dépenses pour une année particulière en sus des dépenses effectuées pendant la période de base.

Les paragraphes (3) à (7) prévoient simplement certaines règles afin d'empêcher qu'on se serve abusivement de ces dispositions et de définir les termes utilisés dans l'ensemble de cet article.

Le paragraphe (3) stipule qu'une corporation devra inclure le montant des avantages fiscaux qu'elle a obtenus à la vente d'un bien servant à la recherche. Le paragraphe 37.1(3) vise à éviter qu'une corporation ayant acquis ce genre de bien et ayant obtenu une déduction fiscale spéciale pour cette raison,

[Text]

special incentive deduction in respect of the acquisition of that property, then turning around and selling the property to someone else for exactly what it had bought it for. If a corporation buys a property for \$100, it might get a research allowance of up to \$50. Subsection (3) says, in effect, that when that property is sold, the corporation must recapture the research allowance. Its purpose is to prevent a corporation, on day one, from buying a scientific property, getting the incentive, and then shortly thereafter selling the property to someone else for what it paid for it. So, it is an avoidance rule designed to prevent abuse of these provisions.

Senator Flynn: It is plugging a loophole.

Mr. Friesen: It is plugging a loophole which would exist but for this subsection.

Subsection 37.1(4) operates in conjunction with the rule contained in subsection (3). It provides a special technical rule to ensure that subsection (3) operates in a situation where a corporation has transferred property to a related corporation. I think I can best describe it as merely a technical rule to supplement the rule contained in subsection (3).

Subsection (5) provides all of the definitions that are necessary to calculate the amount of the incentive available in subsections (1) and (2). It defines the term "base period", which is the period for which one measures the base. The base is the yardstick against which one measures the increase in scientific research expenditures.

Subsection (5) also defines the term "qualified expenditure". The incentive is given to the extent the qualified expenditure in any particular year exceeds the qualified expenditures in the base period. The qualified expenditures are current and capital expenditures on scientific research, other than certain prescribed expenditures.

I should point out that the expenditures that are described as qualified expenditures must be made in Canada. I noticed in leafing through Senate *Hansard* for yesterday the suggestion that one might obtain this incentive for expenditures made anywhere. That simply is not true. The expenditures have to be made in Canada. The incentive will be given to the extent that qualified expenditures in Canada in a particular year exceed qualified expenditures in Canada in the base period.

Senator Smith (Colchester): I wonder if the witness could tell us where we find the restriction to Canada.

Mr. Friesen: The definition of "qualified expenditure" at page 9 of the bill, subparagraph (i) reads:

- (i) an expenditure, in respect of scientific research carried on in Canada—

Subparagraph (ii) deals with capital expenditures, and it refers to capital expenditures described in subparagraph 37.1(1)(b)(i). If reference is made to that subparagraph, one finds that it refers to scientific expenditures of a capital nature in Canada. So, both parts of that refer to expenditures in Canada.

[Traduction]

change d'idée et vende ce bien à une autre corporation au même prix qu'elle l'avait acheté. Si une corporation paie ce bien \$100, elle pourrait obtenir une allocation maximum de \$50. Le paragraphe (3) stipule en fait que, lors de la vente d'un bien, la corporation doit inclure dans le calcul du revenu l'allocation à la recherche. Cette disposition vise à empêcher une société d'acheter un bien servant à la recherche, d'obtenir une déduction fiscale et de le vendre quelque temps après à une autre société pour le même montant. Par conséquent, il s'agit d'un règlement qui vise à empêcher de recourir abusivement à ces dispositions.

Le sénateur Flynn: C'est enlever un échappatoire.

M. Friesen: C'est enlever un échappatoire qui existerait sans ce paragraphe.

Le paragraphe 37.1(4) s'applique conjointement avec le paragraphe (3). Le paragraphe (4) prévoit une règle technique spéciale afin de garantir l'application du paragraphe (3) lorsqu'une corporation vend un bien à une corporation associée. A mon avis, la meilleure façon de la décrire est de dire qu'il s'agit tout simplement d'une règle technique qui va de pair avec la règle du paragraphe 3.

Au paragraphe (5) sont décrites toutes les définitions qui sont nécessaires afin de calculer le montant des avantages fiscaux dont on peut se prévaloir aux termes des paragraphes (1) et (2). Le terme «période de base», qui est la période servant à mesurer la base, y est définie. Cette base est la mesure permettant d'évaluer l'augmentation des dépenses en matière de recherche scientifique.

Ce paragraphe définit également le terme «dépenses admissibles». Ces incitations financières sont accordées dans la mesure où les dépenses admissibles d'une année en particulier dépassent celles de la période de base. Les dépenses admissibles sont des dépenses courantes et des dépenses en capital destinées à la recherche scientifique, autres que les dépenses prévues.

Je voudrais faire remarquer que les dépenses définies en tant que dépenses admissibles doivent être faites au Canada. J'ai remarqué en feuilletant le *Hansard* du Sénat d'hier que ces mesures d'incitation pouvaient s'appliquer aux dépenses faites n'importe où; ce qui est parfaitement inexact. Les dépenses doivent être faites au Canada. Ces mesures incitatives ne seront accordées que si les dépenses admissibles au Canada pour une année donnée dépassent les dépenses admissibles pour la période de base.

Le sénateur Smith (Colchester): Je me demande si le témoin pourrait nous dire où il a vu cette restriction.

M. Friesen: La définition de «dépenses admissibles» page 9 du projet de loi, sous-alinéa (i) stipule:

- (i) une dépense faite par elle, à l'égard de recherches scientifiques poursuivies au Canada...

Et le sous-alinéa (ii) porte sur les dépenses en capital décrites au sous-alinéa 37.1(1)(b)(i). Si l'on renvoie à ce sous-alinéa, on voit qu'il s'agit d'une dépense en capital faite au Canada à des fins scientifiques. Ainsi, ces deux parties renvoient à des dépenses faites au Canada.

[Text]

The Chairman: Mr. Friesen, I notice that clause 6 on page 4 of the bill, which would create a new section 37.1, states:

In computing the income for a taxation year of a corporation that carried on business in Canada—

So, there is no question but that the application is limited to Canada.

Senator Austin: Has the definition of "scientific research" been in any way expanded by amendment to regulation 2900, or is the definition now in the regulations to continue without change?

Mr. Friesen: The definition of scientific research expenditures will be narrowed somewhat by regulation.

Senator Flynn: Would you repeat that? You say it will be narrowed by regulation?

Mr. Friesen: There is a provision in the statute which says that scientific research expenditures are certain things. Perhaps I should refer to the particular portion of the bill.

Senator Flynn: When you speak of narrowing the scope, you could probably restrict it to practically nothing.

Senator Austin: Perhaps Mr. Friesen could give us some information on the policy.

Senator Flynn: It is not a question of policy but of principle. If you can say by regulations that only certain things qualify, you can practically reduce it to nothing.

Senator Austin: Every regulation is designed to describe a case.

Senator Flynn: No, no, it is designed usually to avoid—

Mr. Friesen: Perhaps my choice of words was unfortunate. I should have said that there is provision in the regulations to describe the expenditures that qualify. The intention is that only expenditures directly on scientific research qualify, so that overhead, and that type of thing, would not.

I shall take a specific example. It is the intention of the government that an allocation, for example, of the president's salary to the research and development activity would not qualify for this incentive. What we are trying to get at is the expenditures directly on scientific research, and to eliminate allocations of general administrative overheads, in this particular area.

Senator Austin: These allocations are permitted in present regulation 2900.

Mr. Friesen: I believe that is correct.

Senator Austin: That is my understanding. As I understood the policy of the present regulation, it was to encourage companies doing business in Canada to do research in Canada.

[Traduction]

Le président: M. Friesen, j'ai remarqué que l'article 6, page 4 du projet de loi, qui serait à l'origine du nouvel article 37.1 stipule:

Lors du calcul du revenu pour une année d'imposition d'une corporation qui exploitait une entreprise au Canada—

Donc la question ne se pose pas et la demande ne peut être faite qu'au Canada.

Le sénateur Austin: La définition de «recherche scientifique» a-t-elle été élargie par voie de modification au règlement 2900 ou la définition qui se trouve dans le règlement reste-t-elle inchangée?

M. Friesen: Le règlement restreindra quelque peu la définition des dépenses au titre de la recherche scientifique.

Le sénateur Flynn: Pourriez-vous répéter cela? Vous dites qu'on va la restreindre par voie de règlement?

M. Friesen: Il y a une disposition dans la loi qui dit que les dépenses engagées au titre de la recherche scientifique portent sur certaines choses. Peut-être devrais-je me reporter à cette partie du projet de loi.

Le sénateur Flynn: Lorsque vous parlez de restreindre la portée de ces dépenses vous pourriez fort probablement les réduire à presque rien.

Le sénateur Austin: Peut-être M. Friesen pourrait-il nous donner certains renseignements sur les mesures que l'on va suivre.

Le sénateur Flynn: Ce n'est pas une question de mesures à prendre, mais une question de principe. Si par règlement on peut dire que certaines choses seulement sont admissibles, vous pouvez pratiquement amener le nombre de ces choses à presque rien.

Le sénateur Austin: Chaque règlement a pour objet de prévoir certains cas.

Le sénateur Flynn: Non, non, un règlement a généralement pour objet d'empêcher—

M. Friesen: Peut-être n'ai-je pas employé les bons mots. J'aurais dû dire qu'il n'y a aucune disposition dans le règlement qui décrive les dépenses admissibles. L'intention étant que seules les dépenses qui seront faites directement au titre de la recherche scientifique seront admissibles, de sorte que les autres frais généraux par exemple ne le seront pas.

Je vais vous donner un exemple bien précis. Par exemple, le gouvernement a décidé que le traitement du président ne serait pas une dépense admissible. Les dépenses que nous essayons de réglementer sont celles qui touchent directement la recherche scientifique et nous voulons éliminer, dans ce domaine particulier, les allocations de frais généraux de type administratif.

Le sénateur Austin: Ces allocations sont autorisées par le règlement 2900.

M. Friesen: Je crois que c'est exact.

Le sénateur Austin: C'est ce que je crois comprendre. D'après moi, ce règlement vise à encourager les entreprises

[Text]

Mr. Friesen: Yes.

Senator Austin: And there was an accounting problem, as to what is research. Obviously, if the president or some administrative officer has to design a program, has to deal with financing that program, and if you follow the ordinary principles of cost accounting, then these are pertinent to this scientific research; they are part of the cost of carrying out the scientific program. Therefore, as I heard elsewhere that the definition might be somewhat narrowed to exclude these items, I am rather curious as to what the reason is for departing from the existing regulation.

It seems to me that someone in the department may believe that clause 6 is a little too rich as cast and therefore ought to be thinned out a bit. As the government is really designing a policy to stimulate Canadian companies to do research in Canada, frankly I would rather see the policy being allowed to work without ecarting too much on the edges of the cost program. If there are a number of abuses, the regulation can be changed.

The Chairman: The R&D with 100 per cent write-off against income has been in place since 1961.

Senator Austin: I agree. This incentive is designed to catch more Canadian companies in its net. The representation I would like to make to the department and officials, before the regulation is actually drawn and cast—and I am not aware that it has been drawn and cast, as yet—is that it will be giving, on the one hand, and then creating qualitative problems in regard to corporations, on the other, that lead to the “What’s the use?” type of attitude.

Frankly, if we are serious about super encouragement to our business community to engage in what I understand to be product-oriented scientific research, then it seems to me that we ought to leave the existing regulations alone and base our remedial effect on behaviour rather than on anticipation.

Although I find no difficulty, frankly, as I said, on a cost accounting basis, in reasonable amounts of administrative cost being assigned, that is what I wanted to say on the specific item. I have other things to say about the scientific research area.

Mr. Friesen: May I comment on those observations?

The Chairman: Yes.

Mr. Friesen: First of all, there is every intention that this incentive should operate. The last thing we intend is to design the program in such a way that a sense of despair should pervade in trying to make it work.

It is for exactly that reason that we intended to take a somewhat narrower definition than was previously used. When we get into this area of cost allocation the difficulty is, what is a reasonable allocation? In our past experience with the research incentive, the one that was in the act before, in the

[Traduction]

canadiennes à travailler au Canada ainsi qu'à y faire de la recherche.

M. Friesen: Oui.

Le sénateur Austin: Mais il y a un problème de comptabilité quant à ce que constitue la recherche. Manifestement, si le président ou un responsable de l'administration est chargé de mettre au point un programme de recherche, et qu'il est également chargé du financement de ce programme, si vous suivez les principes normaux de la comptabilité des coûts; alors ces derniers font partie de la recherche scientifique, des éléments nécessaires pour mener à bien le programme de recherche. En conséquence, comme je l'ai entendu dire ailleurs la définition pourrait être quelque peu restreinte et exclure ces posts; je serais curieux de savoir pourquoi on veut se départir du règlement en vigueur.

Il me semble qu'au ministère, quelqu'un pourrait croire que l'article 6 devrait être épuré. Comme le gouvernement essaie véritablement de concevoir une politique visant à encourager les sociétés canadiennes à faire de la recherche au Canada, je crois franchement qu'il serait préférable d'assurer l'application de cette politique sans trop s'écarter des coûts prévus. S'il y a des abus, on pourra modifier le règlement.

Le président: La déduction de 100 p. 100 sur le revenu pour les programmes de R & D est en vigueur depuis 1961.

Le sénateur Austin: Je le sais. Ce système vise à attirer le plus de sociétés canadiennes possible. Ce que j'aimerais dire au ministère et aux hauts fonctionnaires, avant que le règlement ne soit véritablement établi et mis aux voix (ce qui, je pense, n'a pas encore été fait), c'est qu'il donnera d'une main tout en créant de l'autre un problème qualitatif pour les sociétés; si bien qu'on peut se demander «A quoi bon?»

Franchement, si nous voulons vraiment encourager le monde des affaires à entreprendre une recherche scientifique axée sur les produits, nous devrions laisser tels quels les règlements existants et fonder nos palliatifs sur des faits plutôt que sur des prévisions.

Je ne vois vraiment pas de difficulté, comme je l'ai dit, si l'on adopte une comptabilité des prix de revient et si l'on impute des montants raisonnables de frais d'administration. C'est ce que je voulais dire au sujet de ce poste particulier. J'ai cependant d'autres choses à dire au sujet du secteur de la recherche scientifique.

M. Friesen: Pourrais-je commenter ces observations?

Le président: Oui.

M. Friesen: Tout d'abord, on a vraiment l'intention de rendre efficaces ces mesures incitatives. Ce que nous ne voulons absolument pas, c'est de concevoir un programme dont l'application risquerait de décourager tout le monde.

C'est exactement pour cela que nous voulions une définition un peu plus étroite que celle utilisée antérieurement. Quand on parle de ventilation des coûts, la question est de savoir ce qu'est une ventilation raisonnable? Quand on a voulu, dans le passé, encourager comme l'a fait la loi au début des années 60,

[Text]

early 1960s, I believe, it was the government's experience that a great deal of time was spent in arguing about what was an appropriate allocation of these general overheads.

It seemed to us that what we are dealing with here is increases over a based period. If we are dealing with increases over a base period, and if we take the general overhead out of both, it seemed to us that relatively little was lost in the process as far as the taxpayer was concerned, and a great deal was to be gained in terms of administrative simplicity. So there is no intention to reduce the generosity of this incentive by that qualification, but only to get a little more certainty into the administration of the law. In our view, that would benefit both the taxpayers and the Crown.

Senator Smith (Colchester): Mr. Chairman, I wonder if the witness could explain to us precisely what additional benefit, if any, these provisions will provide to various types of business, or to any type of business, as compared with what the stipulation is now.

Mr. Friesen: These measures provide a very significant benefit, in that they give an additional deduction equal to 50 per cent of the increase in research and development expenditures over a base. For example, if a corporation had been spending \$1 million each year on research and development, and if it increases its spending to \$2 million, it would obtain an additional 50 per cent deduction for the \$1 million increase.

The Chairman: Not necessarily for the \$1 million increase. It would be subject to what the average was of the base period.

Senator Laird: Yes.

Mr. Friesen: I am saying, if it had been going along at a \$1 million each year, let us assume over three years.

Senator Smith (Colchester): I will put my question in two parts. Assuming that the expenditure of a particular business remains the same in terms of current dollars, what additional benefit would this change bring to it? Then, taking your own assumption that the expenditure of the business was increased, what additional benefit would it bring to it which it could not obtain in the present situation?

Mr. Friesen: Senator, with respect to the first situation, I believe the minister stated very clearly in his budget material that the intention of this incentive was to provide a stimulus for corporations to increase their research and development activity in Canada.

Senator Smith (Colchester): You misunderstand me. I am not asking what the intention was or what the minister said. I am asking what effect you believe this provision, as it is worded in the bill before us, would have in those two respects: namely, how would it benefit the business which continues to expend the same amount of money in current dollars as it now does; and what additional benefit would it bring to the company that spends more money in current dollars next year than

[Traduction]

je crois que le gouvernement a trouvé qu'on avait passé trop de temps à argumenter sur la question de savoir ce qu'était une ventilation appropriée de ces frais généraux.

Il nous semble que ce dont nous nous occupons ici, c'est d'accroissements sur une période de base. Si tel est le cas, et si nous enlevons les frais généraux, il nous a semblé que le contribuable y perd très peu et qu'on a beaucoup à gagner sur le plan de la simplicité administrative. On ne vise donc nullement à réduire par cette réserve, l'importance de cet encouragement fiscal mais simplement à obtenir un peu plus de certitude au niveau de l'application de la loi. A notre avis, cela profiterait tant aux contribuables qu'à l'État.

Le sénateur Smith (Colchester): Monsieur le président, je me demandais si les témoins pourraient nous expliquer précisément quels seraient, le cas échéant, les avantages supplémentaires que retireraient de cette disposition divers types d'entreprises, ou un type d'entreprise quelconque, par rapport aux dispositions actuelles.

M. Friesen: Ces mesures assurent un avantage très important car elles permettent une déduction supplémentaire de 50 p. 100 de l'accroissement des dépenses en matière de R & D sur une période de base. Par exemple, si une société a affecté annuellement \$1 million aux activités de R & D, et si elle porte ses dépenses à \$2 millions, elle obtiendra une déduction supplémentaires de 50 p. 100 pour cet accroissement d'un million.

Le président: Pas nécessairement pour l'accroissement d'un million de dollars. Ce serait fonction de ce qu'était la moyenne sur la période de base.

Le sénateur Laird: Oui.

M. Friesen: Je veux dire, si ces dépenses en la matière avaient été annuellement d'un million de dollars sur une période, de trois ans disons.

Le sénateur Smith (Colchester): Je poserai ma question en deux parties. En présumant que les dépenses d'une entreprise particulière demeurent les mêmes en dollars courants, quels avantages supplémentaires cette modification lui rapporterait-elle? Puis, en présumant, comme vous, que les dépenses de l'entreprise ont augmenté, qu'obtiendrait-elle de plus que dans la situation actuelle?

M. Friesen: Sénateur, en ce qui concerne le premier cas, je crois que le ministre a établi très clairement dans son document sur le budget que cet encouragement visait à inciter les sociétés à accroître leurs activités de R & D au Canada.

Le sénateur Smith (Colchester): Vous m'avez mal compris. Je ne vous demande pas qu'elle était l'intention visée, ou ce que le ministre a dit. Je vous demande qu'elle serait, à votre avis, l'incidence de cette disposition, telle qu'elle est formulée dans le projet de loi que nous étudions, sous ces deux chapitres. Autrement dit, comment profiterait-elle à l'entreprise continuant à dépenser la même somme qu'actuellement en dollars courant. Et quels avantages supplémentaires en retirerait la

[Text]

it does now? I am asking you what the result is; not what anybody said it was, but what you say it is now.

Mr. Friesen: In the first case, it would provide no benefit to a corporation that continues to spend the same amount it has spent in prior years.

Senator Laird: Because it is the base period.

Mr. Friesen: Because of the base period.

Senator Laird: Go to the second one; that is important.

Mr. Friesen: The second one is, if a corporation increases its research and development activity, this measure provides very substantial benefit in that it allows it to write off 150 per cent of the increased expenditures rather than just 100 per cent.

Senator Smith (Colchester): That is to say, if I am right, assuming that business A has been spending \$1 million, you take that as its base for a year, and assuming it increases its expenditure to \$2 million a year in terms of current dollars, it will be able to write off what it could obviously have written off in respect of the first \$1 million, and then 150 per cent of what it could previously have written off in respect of the increase of \$1 million. Am I right?

Mr. Friesen: Yes.

The Chairman: As I see it, the 100 per cent write-off would come in relation to the expenditures that were not greater than the average of the base period, but an additional 50 per cent would apply in relation to expenditures that were in excess of the average of the base period.

A couple of years ago there was another allowance of five to ten per cent per year in connection with expenditures on scientific research that were not tied into a base period determination. So, when the statement was made in the budget papers—and, I believe, in the Commons—that the actual net cost to a company that is able to take advantage of increased expenditures would be about 20 per cent—

Mr. Friesen: Yes.

The Chairman: . . . would you explain just how that works?

Mr. Friesen: Let me see if I can reconstruct the figures. If you assume that \$100 is expended and that the entire \$100 qualifies for the allowance, that would enable you to write off \$150. Now, in respect of the \$100, one might also obtain an investment tax credit which would be in the order of \$5 to \$10, so that on the \$100 one might obtain an investment tax credit, let's say, of \$10. That \$10 is deducted from tax but has to be included in income. Therefore, at this point you have a net deduction of \$140 in computing the income at, say, a 50 per cent tax rate. The tax saved as a result of that expenditure is \$70. Add to that the \$10 tax credit and the total tax concession in respect of the \$100 expenditure is \$80. You have laid out \$100 and you have tax concessions of \$80 for a net cost of \$20. Perhaps it would help if I wrote this out so that it could be attached as an appendix, because numbers are a little difficult to follow.

[Traduction]

société qui dépenserait l'an prochain plus d'argent en dollars courants qu'actuellement? Je vous demande quels seraient les résultats, pas ce qu'on en a dit, mais ce que vous en savez.

M. Friesen: Dans le premier cas, cette mesure profiterait aux sociétés qui continuent de dépenser le même montant que les années antérieures.

Le sénateur Laird: Parce que c'est la période de base.

M. Friesen: En effet.

Le sénateur Laird: Passons maintenant au deuxième cas, car il est très important.

M. Friesen: Le deuxième cas concerne les sociétés qui augmentent leurs activités en matière de recherche et de développement, car cette mesure prévoit un profit considérable du fait qu'elle permet la déduction de 150 p. 100 de l'augmentation des dépenses, plutôt que 100 p. 100.

Le sénateur Smith (Colchester): C'est-à-dire, si je comprends bien, que si une entreprise dépense \$1 million pour une période de base d'un an et qu'elle augmente ses dépenses à \$2 millions par année en termes de dollars actuel, elle pourra déduire ce qu'elle aurait pu déduire à l'égard du premier million, et ensuite 150 p. 100 de ce qu'elle aurait pu anciennement déduire à l'égard de l'augmentation de \$1 million. Est-ce bien cela?

M. Friesen: C'est exact.

Le président: Comme je comprends la situation, cela signifie qu'une déduction complète serait accordée en regard des dépenses égales à la moyenne prévue pour la période de base, mais que 50 p. 100 supplémentaires s'appliqueraient à toutes dépenses excédant la moyenne de la période de base.

Il y a quelques années, on accordait une déduction de 5 p. 100 à 10 p. 100 par année, au titre des dépenses subies pour des travaux de recherches scientifiques qui n'étaient pas liées à la période de base. C'est pourquoi on a déclaré au moment du discours du budget et également à la Chambre des communes, que le coût net réel d'une société en mesure de tirer profit d'une augmentation de dépenses serait d'environ 20 p. 100.

M. Friesen: Oui.

Le président: Pouvez-vous nous expliquer comment ce système fonctionne au juste?

M. Friesen: Laissez-moi réfléchir un peu. Si vous avez \$100 de dépenses admissibles, cela reviendrait à une déduction de \$150. Maintenant en ce qui concerne ce montant, il est également possible d'obtenir un crédit fiscal au titre de l'investissement de l'ordre de \$5 à \$10, ce qui revient à environ \$10 dans le cas de \$100. Ce montant est déduit des impôts mais doit être ajouté au revenu. Par conséquent, cela revient à une déduction nette de \$140 dans le calcul des revenus imposés à, metton, 50 p. 100. Cela revient donc à une économie d'impôt de l'ordre de \$70. Ajoutons à ce montant un crédit fiscal de \$10 et la déduction à l'égard de ce \$100 revient à \$80. Vous avez investi \$100 dont \$80 sont déductibles, ce qui équivaut à un coût net de \$20. Cela vous aiderait peut-être que je mette ces chiffres sur papier et qu'ils soient annexés en l'appendice, car il est assez difficile de comprendre des chiffres

[Text]

Senator Smith (Colchester): Is that the situation as it now is or as it will be when this law comes into effect, if it does?

Mr. Friesen: Yes, as it will be when this law comes into effect.

Senator Smith (Colchester): What is it now?

Mr. Friesen: My colleague, Mr. Poddar, estimates it would be about 55 cents in tax concessions.

Senator Smith (Colchester): Fifty-five—what?

Mr. Friesen: \$55, I am sorry, in tax concessions, so that after tax the cost of the research would be in the order of \$45. What this incentive has added in respect of that \$100 of additional research is a \$25 benefit to the company.

The Chairman: There is a \$25 benefit by reason of the 50 per cent allowance on the excess expenditure.

Mr. Friesen: That is correct, Senator.

Senator Smith (Colchester): I wonder if it would be too much to ask if the witness could give us a written comparison of the present situation and the situation as it will be if this bill becomes law, which comparison could be appended to our proceedings.

The Chairman: The witness has offered to put it in the form of a statement which we can append to the proceedings of today. Is that satisfactory?

Senator Smith (Colchester): Yes, certainly.

The Chairman: Are there any other question on this point?

Senator Austin: I want to ask a question, Mr. Chairman on another point.

The Chairman: Let us exhaust this subject first.

There is one question, Mr. Friesen, I would like to ask you. Can you relate to us any differences in what this bill provides in the extra allowance between a small business and a very large business operation?

Mr. Friesen: The benefit in each case is that the company is entitled to deduct 150 per cent of the increased cost it incurs over the base period. The bill provides the same deduction for a small business as for a large business.

I suppose someone might point out that the rate of tax for a small business is somewhat less than the rate or tax for a large business. It seemed to us, though, that the government had already provided a rather large concession for small businesses. And it is true that if you lower someone's tax rate the value of their tax deductions goes down because for each \$1 of tax deduction they save less tax.

The Chairman: What is the rate for small businesses?

Mr. Friesen: It varies; it might be as low as 21 per cent; it is around 21 to 25 per cent.

The Chairman: 21 to 25 per cent, whereas the regular corporate rate would be what?

[Traduction]

Le sénateur Smith (Colchester): Est-ce que c'est la situation telle qu'elle existe présentement, ou telle qu'elle sera lorsque cette loi sera mise en vigueur, si elle l'est, bien entendu?

M. Friesen: Lorsque cette loi sera mise en vigueur.

Le sénateur Smith (Colchester): Mais quelle est la situation actuelle?

M. Friesen: Mon collègue, M. Poddar, estime que les déductions fiscales reviennent à environ 55¢.

Le sénateur Smith (Colchester): 55 quoi?

M. Friesen: Je m'excuse, je voulais dire 55 dollars de déduction fiscale, ce qui revient à dire que les recherches coûteraient \$45 après impôts. Cet encouragement, lié au \$100 de recherche additionnelle, correspond à \$25 de profit pour la société.

Le président: Ces \$25 de profit découlent de la déduction de 50 p. 100 accordée sur les dépenses excédentaires.

M. Friesen: C'est exact, sénateur.

Le sénateur Smith (Colchester): J'aimerais savoir si le témoin pourrait nous donner une comparaison écrite de la situation actuelle et de la situation qui prévaudra lorsque ce projet de loi sera adopté, comparaison qui pourrait être annexée au procès verbal.

Le président: Le témoin a offert de consigner ces chiffres sur un document qui pourrait être annexé au procès verbal d'aujourd'hui. Serait-ce satisfaisant?

Le sénateur Smith (Colchester): Oui, bien sûr.

Le président: Y a-t-il d'autres questions à ce sujet?

Le sénateur Austin: Monsieur le président, je voulais poser une question sur un autre sujet.

Le président: Finissons-en d'abord avec cette question.

Il y a une question, Monsieur Friesen, que je voudrais vous poser: quelle différence y a-t-il dans l'allocation supplémentaire que prévoit ce bill pour une petite entreprise et pour grosse?

M. Friesen: Dans chaque cas, l'avantage c'est que la société est en droit de déduire 150% de l'augmentation des frais qu'elle subit pendant la période de base. Le bill prévoit la même déduction, que ce soit une petite entreprise ou une grosse.

Évidemment quelqu'un peut faire remarquer que le taux d'imposition d'une petite entreprise est quelque peu inférieur à celui d'une grosse entreprise. Il nous a semblé, malgré tout, que le gouvernement avait déjà accordé une grosse exonération pour ce qu'est des petites entreprises. Il est vrai que, si vous diminuez le taux d'imposition la valeur des déductions fiscales baisse proportionnellement.

Le président: Quel est le taux d'imposition actuel pour les petites entreprises?

M. Friesen: Cela varie: il peut être aussi bas que 21%, il se situe entre 21% à 25%.

Le président: Vingt et un à 25%, tandis que le taux normal serait de l'ordre de?

[Text]

Mr. Friesen: Between 42 and 50 per cent.

The Chairman: So, if you were working with those figures, the tax benefit would be smaller in dollars than that of a company that is subject to a higher rate of tax. That is simply like adding two and two.

On the question of deduction from income, which is provided for in this bill as the way in which the benefit accrues to the company which has excess expenditures in research and development currently, as against the base period, how would you compare that, by making a deduction from income, as against what is called the deduction of tax from tax?

Mr. Friesen: As against an investment tax credit?

The Chairman: Yes.

Mr. Friesen: Perhaps Mr. Poddar would like to comment on that. There were a number of considerations that went into selecting the deduction from tax as against the investment tax credit. Perhaps I could ask him to comment on some of those.

Mr. S. Poddar, Chief, Tax Analysis Group, Tax Policy-Legislation, Department of Finance: Mr. Chairman, if I may say so, the method the minister chose for inclusion in the budget is almost exactly that which was recommended by the Special Senate Committee on Science Policy chaired by Senator Lamontagne. The members of that committee had recommended a 150 per cent deduction from all expenditures in excess of the base. The only difference between that which was recommended and that which is proposed in the budget, is that the committee had recommended a fixed base, for example, a 1977 base, while the base defined in the budget is a moving base. It is a three-year moving average.

This three-year moving average was chosen because the use of a single year as a base can be very inequitable. For some companies, that year could have been very abnormal. The R&D expenditures in that year could have been high or low. So, because of that anomaly, we try to use a base which changes over time. The three-year moving average seemed to be the most satisfactory.

The Chairman: The deduction from income as an expense item would be affected, beneficially or otherwise, by changes in the tax rates.

Mr. Poddar: That is true.

Regarding the choice between the investment tax credit and the 50 per cent deduction, the investment tax credit route was not chosen because the current investment tax credit which is provided is non-incremental. It applies to all R&D expenditures. The base amount is an incremental amount.

The government felt that, to get more cost effectiveness in the measure, the benefits should really be confined to new R&D expenditures over a certain base. That is why the government chose a method which is different from the current investment tax credit method.

[Traduction]

M. Friesen: Entre 42 et 50%.

Le président: Donc, en prenant ces chiffres à l'appui, l'avantage fiscal serait plus petit en dollars que celui d'une société soumise à un taux plus élevé d'imposition. C'est aussi simple que d'additionner deux et deux.

Pour ce qui est de la déduction sur le revenu prévue dans ce projet de loi, quant à la manière dont le bénéfice revient à la société qui, à l'heure actuelle, des dépenses excédentaires en recherche et en développement par rapport à la période de base: comment feriez-vous la comparaison, en faisant une déduction par le revenu, par opposition à ce que l'on appelle la «déduction de l'impôt sur l'impôt»?

M. Friesen: Par opposition à un crédit d'impôt sur les investissements?

Le président: Oui.

M. Friesen: M. Poddar aurait peut-être des remarques à faire à ce sujet. Il y avait un certain nombre de considérations qui nous ont fait choisir la déduction sur l'impôt plutôt que le crédit d'impôt sur les investissements. Je vais peut-être lui demander de donner ses commentaires sur certaines d'entre elles.

M. S. Poddar, Groupe de l'analyse de l'impôt, politique de l'impôt-législation, Ministère des Finances: Monsieur le président, si je peux me permettre de le dire, la méthode que le ministre a choisie pour inclure dans le budget est presque la même que celle qui a été recommandée par le Comité sénatorial spécial sur la politique scientifique, présidé par le sénateur Lamontagne. Les membres de ce comité avaient recommandé une déduction de 150% sur toutes les dépenses excédentaires de la période de base. La seule différence entre ce qui a été recommandé et ce qui est proposé dans le budget, c'est que le Comité avait recommandé une base fixe, par exemple 1977, tandis que la base définie dans le budget est une base flexible. C'est une moyenne étalée sur trois ans.

Cette moyenne a été choisie, parce qu'il peut être injuste de prendre une seule année comme base. En effet, pour certaines sociétés cette année-là aurait pu présenter des anomalies, les dépenses en R & D auraient pu être élevées ou basses. Donc compte tenu de cela, nous essayons d'utiliser une base variable. La moyenne qui s'étale sur trois ans nous a semblé être la solution la plus satisfaisante.

Le président: La déduction sur le revenu, en tant qu'élément de dépense, serait touchée, avantageusement ou non, par les changements de taux d'imposition.

M. Poddar: C'est vrai.

En ce qui concerne le choix effectué entre le crédit d'impôt sur les investissements et la déduction de 50%, la première solution n'a pas été retenue, parce que le crédit actuel qui est accordé n'augmente pas. Il s'applique à toutes les dépenses que R & D. Le montant de base est un montant qui augmente.

Le gouvernement a estimé que, pour rentabiliser davantage la mesure sur le plan coût, les bénéfices devraient être limités aux nouvelles dépenses en R & D sur une certaine période de base. C'est pourquoi le gouvernement n'a pas choisi la première solution.

[Text]

A second factor was that investment tax credit only affects federal tax revenues; it does not affect provincial tax revenues. At the First Ministers' Conference in February, the ministers agreed that both the federal and provincial governments should do more for R&D. They decided that they should jointly provide more incentive for R&D expenditures. This was decided upon because deduction from income affects both provincial taxes and federal taxes because the definition of income used for tax purposes is common for both federal and provincial tax purposes—at least in eight provinces that is the case. Quebec has its own definition, and Ontario basically has now adopted the same definition as the federal definition. They have the discretion to deviate from it, but, as I understand it, in this case they will adopt the same definition as the federal government has.

Senator Barrow: Does the three-year average have the effect of encouraging companies not to spend in subsequent years so that in the following years they can then increase their base and get a particular advantage?

Mr. Poddar: That possibility is there. In fact, we chose a three-year period as opposed to a single year. We could have defined incremental R&D as simply what was in excess of the last year's level. In that case, the anomaly would have been really significant. By taking a three-year average, we tried to average out that anomaly so that when companies tried to go in a zigzag pattern with R&D, the three-year average would smooth out that zigzag pattern. However, that possibility is there. I am not quite sure how many companies will, in fact, do that.

The Chairman: Are there any further questions?

Senator Austin: Mr. Chairman, I mentioned that I had a question to ask. The question deals with the tax credit principle. I raise this because Senator Grosart made much of it in his argument last night. The witnesses have very fully covered the reasons why that principle was not used. I thought I might simply draw the attention of the members of the committee to the *House of Commons Debates* of June 12, at page 6308, where Mr. Huntington put a question on the tax credit principle and the minister gave his explanation, which is, essentially, the one given; that is, that the system adopted involves both the federal and provincial treasuries, whereas the tax credit principle would have fallen on the shoulders of the federal government only.

The Chairman: Are there any further questions on this point?

In that case, since this committee is examining the bill referred to it, notwithstanding the fact that the committee has already studied the subject-matter, the question is whether there are any further questions.

Senator Flynn: Yes. Mr. Chairman, at the stage of the study of the subject-matter of the bill one could move amendments, or move recommendations for amendments, but really not

[Traduction]

Le deuxième facteur, c'est que le crédit d'impôt sur les investissements ne touche que les recettes fiscales fédérales. Lors de la conférence des premiers ministres en février, ces derniers ont convenu que les gouvernements tant fédéral que provinciaux devaient en faire davantage pour la recherche et le développement. Ils ont décidé qu'ils devraient conjointement fournir davantage de stimulants pour les dépenses en R & D. On a décidé d'adopter cette mesure parce que les déductions de revenus influent à la fois sur les impôts provinciaux et fédéraux parce que la définition du terme revenu qu'on utilise à des fins fiscales est commune aux impôts fédéraux et provinciaux, du moins dans huit provinces. Québec a sa propre définition et l'Ontario a fondamentalement adopté la même définition que la définition fédérale. Ils ont le bon sens de s'en écarter, mais si j'ai bien compris, ils adopteront, dans ce cas particulier, la même définition que le gouvernement fédéral.

Le sénateur Barrow: La moyenne de trois ans incite-t-elle les sociétés à ne pas dépenser durant les années subséquentes de façon qu'au cours des années qui suivent, elles puissent augmenter leur assiette et obtenir un avantage précis?

M. Poddar: C'est possible. En fait, nous avons choisi une période de trois ans de préférence à une seule année. Nous aurions pu définir les dépenses croissantes en matière de recherche et de développement comme ce qui dépassait le niveau de l'an dernier. Dans ce cas, l'anomalie aurait réellement été notable. En utilisant une moyenne de trois ans, nous avons essayé d'établir la moyenne de cette anomalie. De cette façon, lorsque les sociétés essaieraient de procéder en oblique avec la recherche et le développement, la moyenne de trois ans régulariserait le tout. Cette possibilité existe toutefois. Je ne suis pas tout à fait certain du nombre de sociétés qui procéderaient de cette façon.

Le président: Y a-t-il d'autres questions?

Le sénateur Austin: Monsieur le président, j'ai dit que j'avais une question à poser. Cette question concerne le principe du crédit fiscal. J'ai soulevé ce point parce que le sénateur Grosart en a beaucoup parlé hier soir. Les témoins ont donné toutes les raisons pour lesquelles ce principe n'était pas appliqué. Je pensais attirer l'attention des membres de ce Comité sur les *Délibérations du 12 juin de la Chambre des communes*. Je me réfère en particulier à la page 6308 où M. Huntington pose une question sur le principe du crédit fiscal et où le ministre donne son explication de la question, laquelle est essentiellement celle qui a été donnée, à savoir que le système adopté concerne à la fois les ministères fédéraux et provinciaux des Finances, tandis que le principe du crédit fiscal aurait été la responsabilité du gouvernement fédéral seulement.

Le président: Avez-vous d'autres questions à poser sur ce point?

Dans ce cas, comme ce Comité est en train d'étudier le bill qui lui a été déposé, nonobstant le fait que le comité a déjà étudié la matière, je vous demande maintenant si vous avez d'autres questions à poser?

Le sénateur Flynn: Oui. Monsieur le président, à l'étape de l'étude de l'objet de ce bill, on pourrait proposer des modifications ou des recommandations de modifications, mais on ne

[Text]

move any specific amendments. In fact, it was only after the minister appeared before us yesterday that I thought some amendments could have been made.

Since the bill was already at the stage of second reading in the house, I thought that, since the bill would be referred to committee—that is, the bill itself and not the subject-matter—I would like to deal with the problem of the reduction of provincial sales tax.

I listened closely to what the minister had to say yesterday. You also listened to him, and you have your interpretation of his position and I have mine. I think that in this circumstance the minister made a terrible mistake in basing his budget on the reduction of provincial sales tax—and I underline provincial sales tax—without obtaining unanimity from the provinces and, therefore, creating the possibility of conflict or confrontation with the provinces. This happened very specifically in the case of Quebec, and has developed also in another way with the three prairie provinces. You said last night that the minister did not force the provinces into this scheme. I disagree with that. Their only choice was to enter the scheme or be left out, and the proof of that is in the fact that the Province of Quebec, because it chose not to go all the way, has been left out. Alberta, of course, was not part of the scheme.

I said yesterday, and I want to repeat today, that this is typical of the approach of the present government to federal-provincial matters. It in fact dictates a line of conduct to the provinces. If the provinces accept the suggested line of conduct, they will be compensated; if not, they will have their problems. This is again illustrated by the fact that the Province of Quebec, because it did not want to go along with the rest, now finds itself in the situation where it is going to have to find the \$186 million that is lacking in its prospective budget of expenditures.

Mr. Chrétien, to my mind, was a bit too naive in believing that the federal government could behave as it did in the circumstances. He should not have assumed that he could go ahead without the unanimous consent of the provinces, and especially without the specific approval of Quebec. Under the circumstances, his decision to go ahead constituted a great risk.

To my mind, it was quite obvious that Mr. Parizeau was laying a trap for Mr. Chrétien. Mr. Chrétien should have known that and acted accordingly, but, in fact, he chose to go ahead without the unanimous consent of the provinces, and this, again, I say, amounts to the federal government imposing on the provinces a line of action which is extremely dangerous and one which can create confrontation. Because he was not able to get any agreement from the Province of Quebec, Mr. Chrétien took the position that Quebec could go to hell. Those are his words, if I remember correctly.

Senator Austin: Did you say "Hull"?

[Traduction]

veut pas vraiment proposer des modifications précises. En fait, ce n'est qu'après que le ministre se soit présenté devant nous hier que j'ai pensé qu'on aurait pu apporter certaines modifications.

Comme le bill est déjà à l'étape de la seconde lecture à la Chambre, j'ai pensé qu'étant donné qu'il serait déferé au Comité—il s'agit ici du bill lui-même et non pas de son objet—j'aimerais aborder le problème de la réduction de la taxe provinciale de vente.

J'ai écouté attentivement ce que le ministre avait à nous dire hier. Vous l'avez également écouté et vous avez interprété sa position tout comme je l'ai fait. Je pense que dans ce cas, le ministre s'est terriblement trompé en fondant son budget sur la réduction de la taxe provinciale de vente—je tiens à souligner qu'il s'agit de la taxe provinciale de vente—sans avoir obtenu l'unanimité des provinces et, par conséquent, en créant la possibilité d'un conflit ou d'un affrontement avec les provinces. Cela s'est produit en particulier dans le cas du Québec et d'une autre façon avec les trois provinces des Prairies. Vous avez dit hier soir que le ministre n'avait pas obligé les provinces à adopter cette formule. Je ne suis pas du même avis. Elles pouvaient soit adopter cette formule, soit la refuser. Le cas du Québec suffit à le prouver. En effet, parce qu'elle n'a pas choisi d'adopter la formule globalement, la province de Québec a été exclue. L'Alberta, bien entendu, a également été exclue.

J'ai déclaré hier, et je tiens à le répéter aujourd'hui, que cette façon d'agir est typique de la façon dont le gouvernement actuel aborde les questions fédérales-provinciales. En réalité, il dicte aux provinces leur ligne de conduite. Si les provinces acceptent la ligne de conduite proposée, elles sont récompensées; dans le cas contraire, elles ont à faire face à des problèmes. La province de Québec peut encore être citée comme exemple. En effet, parce qu'elle n'a pas voulu accepter toutes les conditions de la formule, elle se trouve maintenant dans une situation où il lui sera nécessaire de trouver les 186 millions de dollars qui manquent dans son futur budget des dépenses.

A mon avis, M. Chrétien faisait preuve d'une trop grande naïveté en croyant que le gouvernement fédéral pouvait se comporter comme il l'a fait dans les circonstances actuelles. Il n'aurait pas dû présumer pouvoir procéder ainsi sans le consentement unanime des provinces, et surtout sans l'approbation précise du Québec. Dans les circonstances, cette décision constituait un grand risque.

A mon avis, il était tout à fait évident que M. Parizeau tendait un piège à M. Chrétien. Ce dernier aurait dû s'en apercevoir et agir en conséquence. Mais en fait il a choisi de passer à l'action sans le consentement unanime des provinces, comme si, je le répète, le gouvernement fédéral imposait aux provinces une ligne de conduite qui est extrêmement dangereuse et qui peut créer un certain affrontement. Parce qu'il n'a pu obtenir l'accord de la province de Québec, M. Chrétien a préféré envoyer le Québec au diable. Ce sont ses propres termes, si je me rappelle bien.

Le sénateur Austin: Avez-vous dit «Hull»?

[Text]

Senator Flynn: Not exactly.

The Chairman: What Senator Flynn is saying is a paraphrase of the minister's words.

Senator Flynn: I think it is Senator Austin who is paraphrasing.

Senator Austin: Given the federal government's presence in Hull, it is a very pleasant place.

Senator Flynn: Some people say they will have more friends in hell than in Heaven, so you can have your choice.

I do not think the position of the government should be influenced merely by the way in which one is treated by another. Things should not come down to the personal level, as was obviously the case with regard to Mr. Chrétien and the federal government. As I said yesterday, I think the worst approach the federal government could take to the problem of having a separatist government in the province of Quebec is to engage in confrontation. I suggest to you that the way in which to deal with the separatist government in Quebec is to be flexible, and that is especially true when dealing with problems that are within provincial competence. For the federal government to take the position that it will not discuss any further agreement with the Province of Quebec is wrong. If there is no possibility of reaching an agreement, then the scheme outlined in this bill would be okay. But if there is a possibility of reaching an agreement and reimbursing directly the Government of Quebec for its loss resulting from the selective reduction of the sales tax, then it should be afforded in this legislation.

Before moving my motion, let me say that the \$85 which the minister intends to reimburse to each taxpayer paying at least that much in tax will mean that the benefit will not go to the people intended to benefit under the original proposal. The rebate will go only to those who pay at least that much in income tax, and very often those who need this benefit are those who pay no income tax whatsoever, or something less than \$85 in income tax. So, the distortion resulting from the trap brought about by Mr. Parizeau is worsened by the solution proposed by Mr. Chrétien.

I have not dealt with the situation of the province of Alberta in this matter. I would like someone from Alberta to propose something concrete so far as that province is concerned. For now, I am dealing only with the situation of the province of Quebec.

Before the Minister of Finance sends these rebate cheques to taxpayers in the province of Quebec paying at least that amount in income tax, I think he should try to conclude an agreement with the Government of Quebec whereby the amount which would be otherwise payable to the Quebec taxpayers would be paid directly to the Government of Quebec in compensation for the selective reduction in sales tax.

When it comes to the type of amendment that would achieve that purpose, it is no easy task.

The Chairman: When you say it is not easy, you have to look at the basic fact, which is that the provincial statutes dealing

[Traduction]

Le sénateur Flynn: Pas exactement. Pour certaines personnes, Hull c'est peut-être l'enfer.

Le président: Le sénateur Flynn paraphrase les termes du ministre.

Le sénateur Flynn: Je crois que c'est le sénateur Austin qui les paraphrase.

Le sénateur Austin: Étant donné la présence du gouvernement fédéral à Hull, c'est un endroit très plaisant.

Le sénateur Flynn: Certains prétendent qu'ils auront plus d'amis en enfer qu'au ciel, vous pouvez donc faire votre choix.

Je ne crois pas que l'attitude du gouvernement devrait être influencée simplement par la façon dont les gouvernements se traitent les uns les autres. Les choses ne devraient pas en venir au niveau personnel, comme cela a été évidemment le cas entre M. Chrétien et le gouvernement fédéral. Comme je le disais hier, je crois que la pire façon pour le gouvernement fédéral de réagir au gouvernement séparatiste du Québec serait de provoquer un affrontement. Je crois que la seule façon de traiter ce problème de gouvernement séparatiste au Québec serait la souplesse, et c'est spécialement vrai lorsqu'il s'agit de questions qui relèvent de la compétence provinciale. Il est mauvais pour le gouvernement fédéral de commencer à refuser toute discussion menant à une entente avec la province de Québec. S'il est impossible d'en arriver à un accord, le plan prévu dans ce bill serait alors parfait. Mais s'il est possible d'arriver à un accord et de rembourser directement le gouvernement du Québec de ses pertes issues de la réduction sélective de la taxe de vente, alors ce texte législatif devrait le permettre.

Avant de présenter ma motion, permettez-moi de dire que les \$85 que le ministre a l'intention de rembourser à chaque contribuable payant au moins autant en impôt signifieront que le bénéfice n'atteindra pas les personnes visées par la proposition initiale. Le rabais ne sera accordé qu'à ceux qui payent au moins autant en impôt sur le revenu, et très souvent ceux qui en ont besoin sont ceux qui ne payent absolument aucun impôt sur le revenu, ou moins de \$85 en impôt sur le revenu. Par conséquent, la distortion résultant du piège posé par M. Parizeau est aggravée par la solution proposée par M. Chrétien.

Je n'ai pas abordé la situation qui règne en Alberta. J'aimerais que quelqu'un de l'Alberta propose une solution concrète, appropriée à sa province. Car pour l'instant, je ne traite que de la situation qui règne au Québec.

Avant que le ministre des Finances envoie ses chèques de remboursement aux contribuables de la province de Québec qui payent au moins autant en impôt sur le revenu, je crois qu'il devrait essayer de conclure un accord avec le gouvernement du Québec, par lequel la somme qui serait autrement payable aux contribuables québécois serait payée directement au gouvernement du Québec en compensation de la réduction sélective de la taxe de vente.

Trouver le type d'amendement pour en arriver à cette fin n'est pas une tâche facile.

Le président: Lorsque vous dites que c'est difficile, vous devez considérer l'élément fondamental; les lois provinciales

[Text]

with income tax have been amended so as to enable the provinces to receive back the rebate that the federal authority provides. It is a fait accompli.

Senator Flynn: Not as far as the province of Quebec is concerned.

The Chairman: No, but it is as far as the other eight provinces are concerned.

Senator Flynn: Yes, but not for the province of Quebec. You said that they were not pushed. However, had they not entered the scheme, they would have found themselves without the compensation and without the credit of having provided a reduction in sales tax.

Senator Barrow: They would all have been in the same boat.

Senator Flynn: If you can put everyone in the same boat, I have no objection. But can you force them all to be in the same boat?

In any event, because of the difficulty in formulating an amendment, I would merely ask the committee at this time to decide on the principle of an amendment, which could then be drafted by our Legal Counsel, in consultation with the officials of the Departments of Finance and Justice. I therefore move:

That the Committee approve the principle of an amendment to clause 30 which would provide authority for the Minister, as an alternative to the rebate of income tax payable directly to the Quebec taxpayers, to conclude an agreement with the Government of Quebec whereby the amount payable to Quebec taxpayers be paid directly to the Government of Quebec, in compensation for the selective reduction in sales taxes.

And that Legal Counsel be instructed to draft such an amendment for submission to this Committee.

The Chairman: Would you add the words "if possible" at the end of the first part of your motion?

Senator Flynn: No. That may be a question of argument by you.

The Chairman: I think it should be a question for argument by you.

Senator Flynn: I think it is possible. I would like to have some technical aid in the preparation of such an amendment.

The Chairman: The behaviour of the Province of Quebec so far would not suggest that it is possible.

Senator Flynn: But it would at least provide an alternative. The minister, if he does not succeed, would then be off the hook. If he could not conclude an agreement with Quebec, he could then forward the cheques to the Quebec taxpayers immediately. It is the attitude of "I will not go further. Frankly, that is what I intended to do. I have other things to attend to now." I do not think this is the attitude that should

[Traduction]

qui régissent l'impôt sur le revenu ont été modifiées afin de permettre aux provinces de recevoir la remise que le gouvernement fédéral accorde. C'est un fait accompli.

Le sénateur Flynn: Non pas en ce qui concerne le Québec.

Le président: Non, mais en ce qui concerne les huit autres provinces.

Le sénateur Flynn: Mais il demeure que le Québec fait exception. Vous dites qu'on ne l'y a pas poussé. Toutefois, si le gouvernement du Québec n'avait pas adhéré au programme, il n'aurait pas reçu la compensation et n'aurait pas eu le mérite d'avoir accordé une réduction de la taxe de vente.

Le sénateur Barrow: Tout le monde aurait été logé à la même enseigne.

Le sénateur Flynn: Si vous pouvez les loger tous à la même enseigne, je n'y vois aucune objection. Mais pouvez-vous les y obliger?

De toute façon, à cause de la difficulté qu'il y a à libeller une modification, je demanderais seulement au Comité de prendre position quant à l'opportunité d'apporter une modification, qui pourrait être ensuite rédigée par notre conseiller juridique, en collaboration avec les hauts fonctionnaires des ministères des Finances et de la Justice. Je propose par conséquent:

Que le Comité approuve le principe d'une modification à l'article 30 du bill, qui conférerait au ministre le pouvoir, comme alternative à la remise d'impôt sur le revenu payable directement aux contribuables du Québec, de conclure un accord avec le gouvernement du Québec, en vertu duquel le montant payable aux contribuables québécois serait versé directement au gouvernement du Québec, en compensation de la réduction sélective des taxes de vente.

Et qu'il soit prescrit au conseiller juridique de rédiger une telle modification en vue de la présenter à notre Comité.

Le président: Voudriez-vous ajouter les mots «si possible» à la fin de la première partie de votre motion?

Le sénateur Flynn: Non, cela pourrait vous permettre d'amorcer un débat à ce sujet.

Le président: Selon moi, ce serait plutôt votre prérogative.

Le sénateur Flynn: Je pense que c'est possible; je voudrais avoir l'aide de personnes compétentes pour la préparation d'une telle modification.

Le président: Jusqu'à présent, le comportement du Québec ne laisse pas croire à cette possibilité.

Le sénateur Flynn: Mais nous aurions au moins une solution de rechange. Le ministre, s'il ne réussit pas dans sa tentative, serait libre d'agir. S'il ne peut pas conclure d'accord avec le Québec, il pourra alors faire parvenir les chèques aux contribuables québécois, sans délai. C'est l'attitude qui consiste à refuser d'aller plus loin, compte tenu du fait qu'il y a d'autres questions à régler. Je ne pense pas qu'en l'occurrence, ce soit

[Text]

be taken by the government, or by any minister of the government, under the circumstances. I eschew that. I like to disagree with Parizeau; I like to disagree with Lévesque; and I disagree in the present instance. But I do not want them to have an argument against the federal government for having created this confrontation. Probably they were very happy to have this opportunity to lay the confrontation, because this is the kind of argument they want to use for their own objective of separation. That is what they try. When we are caught in a bad situation, when we have made a mistake here in Ottawa, we should not say, "That's too bad. Let the confrontation take place. We will not withdraw from our stand. We are going to fight." I say this is not correct; this is not the way to fight separatism. The way to fight separatism is to show flexibility and to be able to admit errors when we make them.

Senator Austin: I always have the greatest respect for Senator Flynn and he has made a very able presentation of his position this afternoon.

If I may go from the detail to the general, perhaps in a very sketchy way, I would say, first of all, that this is not a power that the minister himself is seeking. The minister has not asked for this flexibility. In fact, in debate, both in the House of Commons and through the public press, the minister has indicated that this is not a policy he is prepared to follow. Accordingly, I feel that this resolution passed by us would be an exercise in futility. I also disagree with it in this way, that the federal government has to have the ability to be flexible in the management of the economy.

In the case in point, the federal government has sought the concurrence of the provinces in a plan which would provide some stimulation to the economy, particularly in the consumer area. As I understand it, originally the plan was the brainchild of the Honourable Darcy McKeough, the Treasurer of the Province of Ontario, and he put it over in the context of federal-provincial meetings and left it with the provincial equivalents of the Minister of Finance to mull over for some time. Eventually, Mr. Chrétien has picked up this principle and has sought, if not the unanimity of the provinces in an agreement to affect economic policy in this measure, at least a broad agreement amongst the provinces. And that he has received.

I do not know what else a minister of finance can do. It is always available to those who enter into an agreement to argue that their motives for entering into it were different, or that they had different considerations, that in practical terms they had no alternative but to enter into the agreement. Some of the western premiers indeed have argued that, in order to keep without prejudice their view of what is provincial rights—and I have no quarrel with that tactic. In fact, however, the agreement of eight provinces was received—that is, a majority of the provinces; and the minister decided to enter into the policy action which he took.

I cannot believe that Senator Flynn really means in his argument that, unless there is unanimity amongst the provinces and the federal government, there is no way that the federal government, with the approval of Parliament, can

[Traduction]

l'attitude que le gouvernement fédéral ou ses ministres devraient adopter. J'évite d'adopter une telle attitude. J'aime être en désaccord avec Parizeau, avec Lévesque, et dans le cas présent, même avec vous. Je ne veux pas qu'ils puissent dire que le gouvernement fédéral a provoqué cet affrontement. Ils étaient probablement très contents d'avoir l'occasion de le provoquer, parce que c'est le genre d'argument qu'ils veulent employer pour obtenir la séparation qu'ils désirent tant. C'est ce qu'ils tentent de faire. Lorsque nous nous trouvons dans une situation défavorable, lorsqu'à Ottawa, nous avons commis une erreur, nous ne devrions pas dire que c'est dommage et laisser l'affrontement se produire, soutenir que nous ne modifierons pas notre position, que nous allons leur tenir tête. Je dis que ce n'est pas le moyen de combattre le séparatisme. Il faut au contraire faire preuve de souplesse et être en mesure de reconnaître ses torts.

Le sénateur Austin: J'ai toujours eu le plus grand respect pour le sénateur Flynn et il a fait un excellent exposé cet après-midi.

Si je puis me permettre de parler en termes généraux, j'aimerais dire tout d'abord que ce n'est pas un pouvoir que le ministre cherche lui-même à obtenir. Il n'a pas demandé cette souplesse. En fait, lors des débats tenus tant à la Chambre des communes que par l'intermédiaire de la presse, le ministre a indiqué qu'il n'était pas prêt à suivre cette politique. Je ne vois, donc pas l'utilité d'adopter cette résolution. Je suis aussi en désaccord avec ce projet—du fait que le gouvernement fédéral doit pouvoir faire preuve de souplesse dans la gestion de l'économie.

Dans le cas qui nous préoccupe, le gouvernement fédéral a cherché à obtenir le concours des provinces à un projet qui aurait pu stimuler l'économie, particulièrement en ce qui concerne le consommateur. Si je comprends bien, le projet a été conçu à l'origine par l'honorable Darcy McKeough, trésorier de l'Ontario; il l'a exposé lors de conférences fédérales-provinciales et a laissé ses homologues y réfléchir pendant un certain temps. Par la suite, M. Chrétien a repris le même principe et a essayé d'obtenir, sinon l'unanimité des provinces à un accord touchant à la politique économique, du moins un consensus général des provinces. Et il a réussi.

Je ne sais pas ce qu'un ministre des Finances aurait pu faire de plus. Les parties à une entente peuvent toujours dire que leurs motifs étaient différents et qu'à toutes fins pratiques, ils n'avaient d'autre option que de ratifier cette entente. Certains des premiers ministres des provinces de l'Ouest ont en effet dit avoir approuvé l'entente pour conserver sans préjudice leurs droits provinciaux, et je ne trouve pas à redire à l'usage d'une telle tactique. En fait, huit provinces ont signé cette entente, c'est-à-dire la majorité, et le ministre a décidé d'adopter cette politique.

Je ne peux pas croire que le sénateur Flynn soit convaincu qu'à moins d'obtenir l'unanimité des provinces et du gouvernement fédéral, il est impossible pour le gouvernement fédéral, avec l'approbation du Parlement, d'agir dans un secteur où les

[Text]

possibly act in an area in which jurisdiction is shared and in which a large majority of the provinces, representing a substantial majority of the people of Canada, do either agree or acquiesce.

For those reasons, Mr. Chairman, I feel that the bill should be reported back to the Senate unamended from the considerations which were given by this committee to it in respect of the study of the principle of the bill.

Senator Smith (Colchester): Mr. Chairman, I want to speak in support of what Senator Flynn has said, but, first, I wish to differ somewhat from the distinguished and eloquent senator on my immediate left, Senator Austin. I do not look at this the way he does, that it would be wrong to give the minister an opportunity to do something which he has declined the opportunity to do. I think that the minister, like the rest of us, is probably subject to reflection which might lead him to seize opportunities for reconciliation which he has previously not availed himself of.

Consequently, it seems to me that the resolution which we are going to pass to deal with this question, whatever it may be, ought to give him the opportunity, if he finds the feeling of his mind changes, to adopt another and more conciliatory approach than that which he seems to be taking at the moment.

Consequently, anything we can do to give him that opportunity ought to receive our very vigorous support. I notice that Senator Austin was very careful not to say, in so many words, that the minister obtained the concurrence of the provinces—although I think he might have said so on a technical basis when he used the term “concurrence of the provinces.” He put forward the proposition that it would be unreasonable to expect the federal government never to act unless all the provinces unanimously agreed to this particular course of action—a proposition I suppose he realizes could not be very successfully argued against by anybody because the federal government must have some room to move without everyone saying yes.

The point I want to make is that the way he put this, in referring to the objection of the provinces, taken later as a tactic, is typical of what the provinces have faced for as long as I can remember in federal-provincial relations, namely, confrontation by the federal government, being confronted by the federal government with a proposal saying, “Here it is boys. This is what we propose to do. What would you like to say about it?” Then the federal government sits back and listens, and not very carefully, and then says, “Well, that’s fine. We are glad to hear what you say.” And then the federal government goes ahead and does it anyway. That is not consultation. When the provinces afterwards say, “We were forced to do it,” that is not a tactic; that is an emanation of a belief which springs from the innermost being. It is one thing to be told, “Look, this is what we are going to do, and if you don’t agree with it, that’s your hard luck.” It is another thing for a federal government to go to a province and say, “We have a problem here we want to solve. We want to discuss with you the way to solve it. Let’s get down to discussion and see if we can agree upon something.” That is not the way this was done, and, sir,

[Traduction]

pouvoirs sont partagés, au sujet d’une question pour laquelle une grande majorité des provinces est du même avis.

Pour ces raisons, monsieur le président, je crois que le projet de loi devrait être renvoyé au Sénat sans modifications.

Le sénateur Smith (Colchester): Monsieur le président, j’aimerais étayer les propos du sénateur Flynn. Mais tout d’abord, je suis quelque peu en désaccord avec la déclaration éloquente du distingué sénateur à ma gauche, le sénateur Austin. Je ne crois pas qu’il serait erroné de donner au ministre l’occasion de faire quelque chose qu’il avait déjà refusé de faire. Je crois plutôt que le ministre, comme nous tous, est probablement en train de réfléchir, ce qui l’amènera peut-être à saisir l’occasion d’une réconciliation qu’il a refusée auparavant.

Par conséquent, la loi que nous allons adopter, pour traiter de cette question, doit à mon humble avis, lui permettre, s’il veut changer d’avis, d’adopter une attitude plus conciliante que celle qu’il a en ce moment.

Il convient donc d’appuyer vivement toutes les mesures que nous pouvons prendre pour lui donner cette occasion. J’ai remarqué que le sénateur Austin a été très prudent en ne précisant pas que le ministre a obtenu la collaboration des provinces; mais il a dû le dire, je pense, du point de vue technique lorsqu’il a utilisé l’expression «collaboration des provinces». Il a déclaré qu’il serait peu raisonnable de s’attendre à ce que le gouvernement fédéral n’agisse pas, à moins que toutes les provinces n’aient approuvé à l’unanimité ce genre d’action; je pense qu’il se rend compte que personne ne peut controvertir une telle proposition, car le gouvernement fédéral doit avoir une marge de manœuvre même s’il n’a l’appui de personne.

Ce que je veux dire, c’est ceci: en ce qui concerne l’opposition des provinces, considérée plus tard comme une tactique, la façon dont il présente les choses reflète bien le problème, si je m’en souviens bien, auquel se sont heurtées les provinces dans leurs relations avec le gouvernement fédéral: celui-ci présente une proposition en disant: «Mes enfants, voilà ce que nous nous proposons de faire, qu’en dites-vous?» Il se renforce ensuite dans son fauteuil et écoute, pas très attentivement, puis dit: «Bien, nous sommes contents d’entendre ce que vous aviez à dire». Puis le gouvernement fédéral n’en fait qu’à sa tête. Il n’y a pas de consultation. Lorsque les provinces déclarent après: «Nous étions obligées de le faire», il ne s’agit pas de tactique, mais seulement de notre croyance la plus profonde. C’est une chose de s’entendre dire: «Voilà ce que nous allons faire, et si vous n’êtes pas d’accord, tant pis pour vous». Et c’est une autre chose pour un gouvernement fédéral de s’adresser à une province et de dire: «Écoutez, nous avons ici un problème que nous voulons résoudre. Nous voulons en discuter avec vous pour y trouver une solution. Essayons de voir si nous pouvons nous mettre d’accord sur un point particulier». Les choses ne se sont

[Text]

with all respect to you, last night you provided the evidence that that was not so. You said quite properly, because it was correct, that last December the Minister of Finance went to the provinces about this question of sales tax and he received no favourable response. You said that he again raised it at what I thought you meant, and I believe it to be correct, the last federal-provincial conference, and again he received no welcome. So, twice within a few months he was rejected; his proposition was not embraced. It does not matter whether Darcy McKeough or the man from Timbuktu originated it; this is what happened.

My view is deeply held from bitter experience of a great many years, and I believe I know exactly what was in the minds of those premiers who met at Yorkton who said, "We did it, but we only did it because we had no choice." That is the effect of their words, and that is not consultation.

I do not know what took place between the Minister of Finance of Canada and the Minister of Finance of Quebec, except for what they both publicly said; but I suspect there was no more consultation there than there was between the Minister of Finance and the other provinces.

It seems to me that there is great validity in Senator Flynn's feeling that you cannot fight separatism by confrontation, you can only fight it by willingness to understand, willingness to consult, and willingness to give in sometimes, not to basic, fundamental things but to give in in the sense that you are willing to seek compromises. This is what this resolution or amendment is intended to do. I commend it very strongly to the committee on the basis that really it is an effort to give the minister an opportunity to be conciliatory, in his wisdom, if he sees that opportunity and desires to take it; and the bill, as it stands, if it became law, would not give him that opportunity.

The Chairman: Do any other senators wish to say anything? We have a motion before us which Senator Flynn moved, and it reads as follows:

that the Committee approve the principle of an amendment to section 30 which would provide authority for the Minister, as an alternative to the rebate of income tax payable directly to the Quebec taxpayers, to conclude an agreement with the Government of Quebec whereby the amount payable to Quebec taxpayers be paid directly to the Government of Quebec, in compensation for the selective reduction in sales taxes.

And that Legal Counsel be instructed to draft such an amendment for submission to this Committee.

Those who support the motion, would you please indicate?

Senator Smith (Colchester): Yea.

The Chairman: Contrary, if any.

Some hon. Senators: Nay.

The Chairman: I take it that there are six opposed to the motion and one supporting the motion.

[Traduction]

pas passées ainsi et, Monsieur avec tout le respect que je vous dois, d'après le témoignage que vous avez fourni hier soir, ce n'était pas le cas. Vous avez bien dit, et c'est vrai, qu'en décembre dernier, le ministre des Finances a discuté avec les provinces de la taxe de vente et qu'il n'a reçu aucune réaction favorable. Vous avez dit qu'il a ensuite soulevé cette question, et je crois que vous avez raison, au cours de la dernière conférence fédérale-provinciale, et que là encore il n'a eu aucun succès. Ainsi, deux fois en quelques mois, il a été rejeté. Sa proposition n'a pas été acceptée. Peu importe que ce soit Darcy McKeough ou l'homme de Timbuktu qui l'a présentée, c'est ce qui s'est passé.

Mon point de vue est le résultat d'une expérience amère que j'ai vécue pendant de nombreuses années, et je pense que je sais exactement ce que les premiers ministres avaient à l'esprit lorsqu'ils se sont réunis à Yorkton et qu'ils ont dit: «nous l'avons fait, uniquement parce que nous n'avions pas le choix.» C'est ce qu'ils ont déclaré, et il ne s'agit pas là de consultation.

Je ne sais pas ce qui se passe entre le ministre des Finances du Canada et le ministre des Finances du Québec, à part les déclarations qu'ils font en public, mais je ne pense pas qu'il y ait plus de consultation entre eux qu'il y en a entre le ministre des Finances et les autres provinces.

À mon avis, le sénateur Flynn a raison de penser qu'on ne peut pas combattre le séparatisme de front, mais que l'on ne peut le combattre qu'en faisant preuve de compréhension, qu'en étant disposé à consulter et à faire parfois des concessions, pas en ce qui concerne les aspects fondamentaux, mais en ce sens qu'il faut savoir chercher des compromis. C'est là le but de la résolution ou de la modification. Je recommande fermement au comité de donner au ministre l'occasion de se montrer conciliant dans sa sagesse, s'il voit cette occasion et désire la saisir; or le projet de loi, dans sa forme actuelle, s'il est appliqué, ne lui offrira pas cette occasion.

Le président: Y a-t-il d'autres sénateurs qui voudraient ajouter quelque chose? Nous sommes saisis d'une motion présentée par le sénateur Flynn et qui se lit comme suit:

Que le comité approuve le principe d'une modification à l'article 30, qui conférerait au ministre, comme solution de rechange au dégrèvement payable directement aux contribuables québécois le pouvoir de conclure une entente avec le gouvernement du Québec en vertu de la somme payable aux contribuables du Québec soit versée directement au gouvernement du Québec en compensation de la réduction sélective de certaines des taxes de vente.

Et qu'un conseiller juridique soit chargé de rédiger une modification qui sera présentée au Comité.

Quels sont ceux qui appuient cette motion?

Le sénateur Smith (Colchester): Oui.

Le président: Y a-t-il des voix contre?

Des voix: Non.

Le président: Je crois qu'il y a six voix contre la motion et une voix pour la motion.

[Text]

It has been indicated by Senator Austin that the bill be reported without amendment, is that your motion?

Senator Austin: Yes.

The Chairman: Those in favour of this motion, please raise their hands.

Senator Bell: May I say something before you put the motion?

The Chairman: If it is not too long.

Senator Bell: That is up to the committee. I am really quite disturbed that we have not had any submissions by the Province of Alberta on this problem, if we are looking at this from the point of view of equity. The Province of Alberta, as far as the federal government is concerned, is deemed to have a sales tax, although it does not. Should there not be some provision, in the name of equal treatment across the country, whereby the Province of Alberta can receive some sort of compensation such as the other provinces are receiving? It seems most inequitable to me.

The Chairman: Does anyone else wish to speak on this motion to report the bill without amendment?

Those in favour, will you indicate by raising your hand?

Some hon. Senators: Yea.

The Chairman: Six. Contrary, if any?

Senator Smith (Colchester): Nay.

The Chairman: The vote is six for the motion and one against.

The committee adjourned

[Traduction]

Le sénateur Austin a demandé qu'il soit fait rapport du bill sans modification; est-ce bien votre motion?

Le sénateur Austin: Oui.

Le président: Que les gens en faveur de cette motion lèvent la main.

Le sénateur Bell: Puis-je dire un mot avant de présenter la motion?

Le président: Oui, mais ne prenez pas trop de temps.

Le sénateur Bell: C'est au comité d'en décider. Je suis vraiment très préoccupé du fait que nous n'ayons pas eu de mémoire de la province de l'Alberta sur cette question; c'est une question de justice. D'après le gouvernement fédéral, la province de l'Alberta aurait une taxe de vente, mais en réalité, elle n'en a pas. Au nom de l'uniformité, ne devrait-on pas prévoir une disposition, selon laquelle la province de l'Alberta recevrait une sorte de compensation comme les autres provinces? La situation me semble tout à fait injuste.

Le président: Quelqu'un d'autre veut-il prendre la parole au sujet de cette motion voulant faire rapport du projet de loi sans modification?

Que ceux qui sont en faveur lèvent la main.

Des voix: Oui.

Le président: Six. Des voix contre?

Le sénateur Smith (Colchester): Non.

Le président: Voici le résultat du vote: six voix pour et une voix contre.

Le comité suspend ses travaux.

APPENDIX "A"

Example of Tax Benefits Accruing as a Result of Increase
Research and Development Expenditures

Assume R & D expenditures increase by \$100 over the average of such expenditures in the past three years. If the corporate tax rate (federal and provincial) is 50%, the benefits might be calculated as follows.

I. Prior to Bill C-56

The Income Tax Act provides

—a 100% immediate deduction for current and capital expenditures on R & D,

—an investment tax credit of 5, 7½ or 10% depending on the area of Canada in which the R & D takes place.

The investment tax credit is included in income.

The tax deductions, assuming a 10% investment tax credit, would then be:

Expenditure made	\$100.
Less—investment tax credit included in income	10.
Net deduction, equal to net outlay on R & D	<u>\$ 90.</u>

The tax benefits would be:

Tax saved by deduction from income	\$ 45.
Investment tax credit	10.
Total tax benefit	<u>\$ 55.</u>

The net cost to the corporation would be:

R & D expenditures made	\$100.
Less tax benefit	55.
Net cost of \$100 R & D expenditure	<u>\$ 45.</u>

II. After Passage of Bill C-56

The existing tax benefits would continue after passage of Bill C-56. Bill C-56 provides an additional deduction for the increased R & D activities. This deduction is equal to one half of the increase in R & D expenditures over the average level of such expenditures in the base period.

Thus, the tax benefit provided by Bill C-56 would be 50% of one-half of \$100=\$25.

The net cost to the corporation of a \$100 outlay on R & D would then be:

Net cost as calculated in Example I	\$ 45.
Less tax benefit of new measure in Bill C-56	25.
Net cost of \$100 outlay	<u>\$ 20.</u>

APPENDICE «A»

Exemple de dégrèvement d'impôt réalisé à la suite d'une
augmentation des dépenses en matière de recherche et de
développement

Supposons que les dépenses en matière de R et D augmentent de \$100 par rapport à leur moyenne au cours des trois dernières années. Si le taux d'impôt frappant les corporations (fédéral et provincial) est de 50%, les dégrèvements peuvent être calculés comme suit:

I. Antérieurement au bill C-56

La Loi de l'impôt sur le revenu prévoit

—une déduction immédiate de 100% pour les dépenses courantes et d'immobilisation en matière de R et D.

—Un dégrèvement d'impôt pour investissement de 5, 7½ ou 10% en fonction de la région du Canada où ont lieu les activités de R et D. Le dégrèvement d'impôt pour investissement est inclus dans le revenu.

Les déductions d'impôts, en supposant un dégrèvement d'impôt de 10% pour investissement, seraient alors:

Dépenses effectués	\$100
Moins—le dégrèvement d'impôt pour investissement inclus dans le revenu	10
Déduction nette, égale au débours net pour R et D	<u>\$ 90</u>

Les dégrèvements d'impôts seraient de:

Impôt épargné par déduction du revenu	\$ 45
Dégrèvement d'impôt pour investissement	10
Dégrèvement d'impôt total	<u>\$ 55</u>

Le coût net pour la corporation serait:

Dépense effectuée en matière de R et D	\$100
Moins dégrèvement d'impôt	55
Prix de revient net d'une dépense de \$100 en matière de R et D	<u>\$ 45</u>

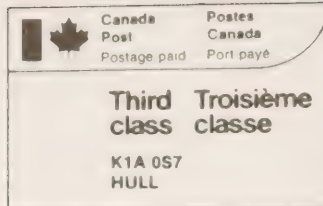
II. Postérieurement à l'adoption du bill C-56

Les dégrèvements d'impôts actuels seront maintenus après adoption du bill C-56. Ce dernier prévoit une déduction supplémentaire pour des activités accrues en matière de R et D. Cette déduction est égale à la moitié de l'augmentation des dépenses en matière de R et D par rapport au niveau de la moyenne de ces dépenses pendant la période de base.

Le dégrèvement d'impôt prévu par le bill C-56 correspondrait donc à 50% de la moitié de \$100=\$25.

Le coût net pour la corporation, pour un débours de \$100 en matière de R et D, serait donc:

Le prix de revient net, tel que calculé dans l'exemple I	\$ 45
Moins le crédit d'impôt prévu dans la nouvelle disposition du bill C-56	25
Prix de revient net d'un débours de \$100	<u>\$ 20</u>



If undelivered, return COVER ONLY to:
Printing and Publishing,
Supply and Services Canada,
45 Sacre-Coeur Boulevard,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7
En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie et Édition,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

Department of Finance (Tax Policy-Legislation):

Mr. R. A. Friesen, Special Advisor;
Mr. S. Poddar, Chief, Tax Analyses Group.

Ministère des Finances (Politique de l'impôt-législation):

M. R. A. Friesen, conseiller spécial;
M. S. Poddar, chef, Section de l'analyse fiscale.

Third Session
Thirtieth Parliament, 1977-78



Troisième session de la
trentième législature, 1977-1978

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Banking, Trade and Commerce

Banques et du commerce

Chairman:
The Honourable SALTER A. HAYDEN

Président:
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Thursday, June 29, 1978

Le jeudi 29 juin 1978

Issue No. 48

Fascicule n° 48

Final Proceedings on:
The study of the *subject matter*
of Bill C-13
(COMBINES INVESTIGATION ACT)

Dernier fascicule concernant:
L'étude de l'*objet* du
Bill C-13
(LOI RELATIVE AUX ENQUÊTES
SUR LES COALITIONS)

REPORT OF THE COMMITTEE

RAPPORT DU COMITÉ

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Connolly	Macnaughton
(<i>Ottawa West</i>)	McIlraith
Cook	McNamara
Cottreau	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Hayden	(<i>Colchester</i>)
Hays	Sullivan
	Walker—(19)

**Ex officio members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable sénateur Salter A. Hayden

Vice-président: L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Connolly	Macnaughton
(<i>Ottawa-Ouest</i>)	McIlraith
Cook	McNamara
Cottreau	Molson
Desruisseaux	*Perrault
*Flynn	Smith
Hayden	(<i>Colchester</i>)
Hays	Sullivan
	Walker—(19)

**Membres d'office*

(Quorum 5)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,
November 23, 1977:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by
the Honourable Senator Bourget, P.C.:

That the Standing Senate Committee on Banking,
Trade and Commerce be authorized to examine and
report upon the subject-matter of the Bill C-13, intituled:
“An Act to amend the Combines Investigation Act and to
amend the Bank Act and other Acts in relation thereto or
in consequence thereof”, in advance of the said Bill
coming before the Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 23 novembre 1977:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Bourget, C.P.,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier la teneur du Bill C-13, intitulé: «Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et apportant des modifications corrélatives à la Loi sur les banques et à d'autres lois», avant que ce bill ou toute autre question qui s'y rattachent ne soient soumis au Sénat, et à faire rapport à ce sujet.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JUNE 29, 1978

(71)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day *in camera* at 9:30 a.m. to consider the following:

The study of the subject-matter of Bill C-13, Combines Investigation Act.

Present: The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Macnaughton (*Deputy Chairman*), Austin, Barrow, Beaubien, Cook, Cottreau, Desruisseaux, Laird, Lang, Molson and Smith (*Colchester*) (12).

Present, not of the Committee: The Honourable Senators Buckwold and Roblin.

In attendance: Mr. R. J. Cowling, Advisor to the Committee.

The Committee met to consider its final report on the above bill.

The Chairman proceeded to explain that an Index and a Summary of Principal Recommendations had been added to the previous draft and that the report was now in final form.

Following discussion thereon and upon motion of the Honourable Senator Molson, it was

Resolved, That the report be adopted by the Committee and that the Chairman table same in the Senate this day.

At 10:10 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 29 JUIN 1978

(71)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce entreprend aujourd'hui à huis clos, à 9 h 30:

L'étude de l'objet du bill C-13, Loi relative aux enquêtes sur les coalitions,

Présents: Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Macnaughton (*vice-président*), Austin, Barrow, Beaubien, Cook, Cottreau, Desruisseaux, Laird, Lang, Molson et Smith (*Colchester*) (12).

Présents mais ne faisant pas partie du Comité: Les honorables sénateurs Buckwold et Roblin.

Aussi présent: M. R. J. Cowling, conseiller du Comité.

Le Comité se réunit pour étudier son dernier rapport sur le bill susmentionné.

Le président explique qu'un index et un résumé des principales recommandations avaient été ajoutés au projet précédent et que le rapport figure actuellement sous sa forme définitive.

Après discussion et sur motion de l'honorable sénateur Molson, il est

Décidé que le rapport soit adopté par le Comité et que le président le dépose aujourd'hui au Sénat.

A 10 h 10, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Frank A. Jackson

Clerk of the Committee

COMPETITION POLICY

POLITIQUE DE LA CONCURRENCE

REPORT OF THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

RAPPORT DU COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES
BANQUES ET DU COMMERCE

ON

SUR

THE SUBJECT MATTER OF BILL C-13

LA TENEUR DU BILL C-13

AN ACT TO AMEND THE COMBINES INVESTIGATION ACT AND
TO AMEND THE BANK ACT AND OTHER ACTS IN RELATION
THERE TO OR IN CONSEQUENCE THEREOF

LOI MODIFIANT LA LOI RELATIVE AUX ENQUÊTES SUR LES
COALITIONS ET APPORTANT DES MODIFICATIONS
CORRÉLATIVES À LA LOI SUR LES BANQUES ET À D'AUTRES
LOIS

June 29, 1978

29 juin 1978

INDEX

TABLE DES MATIÈRES

SECTION	HEADING
	SUMMARY OF PRINCIPAL RECOMMENDATIONS
I—	INTRODUCTION
II—	GENERAL
III—	MERGERS, MONOPOLIZATION AND JOINT MONOPOLIZATION (General Comments)
	SCHEDULE—Specific comments on above proposed provisions.
A.—	Mergers
1.	Advance rulings.
2.	Interplay with Foreign Investment Review Act.
3.	Substantive provisions dealing with mergers.
B.—	Monopolization
C.—	Joint Monopolization
IV—	SPECIALIZATION AGREEMENTS and JOINT VENTURES
A.—	Specialization Agreements
B.—	Joint Ventures

SECTION	EN-TÊTE
	SOMMAIRE DES PRINCIPALES RECOMMANDA- TIONS
I—	INTRODUCTION
II—	GÉNÉRALITÉS
III—	FUSIONS, MONOPOLES ET MONOPOLES CON- JOINTS
	ANNEXE—Commentaires précis sur les projets de dis- positions relatives aux fusions, à la monopolisation et à la monopolisation conjointe
A.—	Fusions
1.	Décisions préalables
2.	Rapports avec la Loi sur l'examen de l'investissement étranger
3.	Principales dispositions traitant des fusions
B.—	Monopolisation
C.—	Monopolisation conjointe
IV—	ACCORDS DE SPÉCIALISATION et ENTREPRI- SES EN COPARTICIPATION
A.—	Accords de spécialisation
B.—	Entreprises en coparticipation

V—INDUSTRIAL AND INTELLECTUAL PROPERTY

VI—PRICE DISCRIMINATION and PRICE DIFFERENTIATION

VII—MATTERS HELD OVER FROM PHASE I AMENDMENTS

A.—Right of Appeal from decisions of the proposed Competition Board

B.—Regulated Conduct

C.—Franchises

VIII —OTHER MATTERS

APPENDIX—SUBMISSIONS RECEIVED ON BILL C-13

SUMMARY OF PRINCIPAL RECOMMENDATIONS

The Committee has concluded that the central provisions of the Bill, namely, those dealing with mergers, monopolizations and joint monopolizations should be withdrawn and reconsidered. To the extent that any revision of the existing provisions of the Act may be necessary, it should take the form of provisions to control abuse of dominant position and the practice of artificial restraints as they occur rather than the setting up of machinery to monitor and prohibit structural changes on the mere chance that they could lead to such situations.

The industrial and intellectual property provisions should be withdrawn and, if the current study of related legislation indicates the desirability of placing further limits on the scope of these rights, which the Committee doubts, any changes should be made by way of amendment to the specific statutes dealing with them and not in competition legislation.

The amendments to the price discrimination section are in the Committee's opinion obscure and the need for them has not been sufficiently explained. They also, therefore, should be withdrawn.

The proposed price differentiation provision, a retrogressive step at a time when authorities in the United States are strongly recommending the repeal of similar provisions there, should be deleted.

The Committee considers that the proposed review of orders of the Competition Board by the Cabinet, subject to the consent of the Minister of Consumer and Corporate Affairs, is entirely unsatisfactory. It continues to recommend that a Cabinet review of the type provided in the *National Transportation Act* should be provided as well as a full right of appeal to the Federal Court of Appeal. In view of the Committee's recommendation that a substantial portion of the Competition Board's jurisdiction proposed by the Bill be deleted, the recommendation with respect to appeals would relate only to the jurisdiction of the Board under the Phase I amendments.

The Committee considers that the proposed exemption for regulated conduct should be expanded and clarified.

V—PROPRIÉTÉ INDUSTRIELLE ET INTELLECTUELLE

VI—PRIX DE VENTE DISCRIMINATOIRE ET DIFFÉRENCIATION EN MATIÈRE DE PRIX

VII—QUESTIONS NON ABORDÉES PAR LES MODIFICATIONS DE PREMIÈRE ÉTAPE

A.—Droit d'appel des décisions de la Commission de la concurrence proposée

B.—Activité réglementée

C.—Concessions

VIII—AUTRES QUESTIONS

APPENDICE—MÉMOIRES REÇUS SUR LE BILL C-13

SOMMAIRE DES PRINCIPALES RECOMMENDATIONS

Le Comité a conclu que les dispositions centrales du bill, notamment celles qui traitent des fusions, de la monopolisation et de la monopolisation conjointe, doivent être supprimées et examinées à nouveau. Dans la mesure où une révision des dispositions actuelles de la loi s'avérerait nécessaire, elle doit prendre la forme de dispositions visant à contrôler, le cas échéant, l'abus d'une position prépondérante et la pratique de restrictions artificielles, plutôt que celle des mécanismes visant à contrôler et à interdire les changements structuraux sous prétexte qu'ils peuvent donner lieu à de telles situations.

Les dispositions visant la propriété industrielle et intellectuelle doivent être supprimées et, si l'étude actuelle des lois connexes révèle qu'il serait opportun de restreindre davantage l'étendue de ces droits, ce dont le Comité doute, tous les changements doivent être apportés par voie de modification aux statuts pertinents et non pas dans une loi sur la concurrence.

Les modifications à l'article concernant les prix de vente discriminatoires sont, de l'avis du Comité, obscures et la nécessité de les inclure n'a pas été suffisamment démontrée. Elles doivent donc être supprimées.

Il convient aussi de supprimer le projet de dispositions concernant la différenciation en matière de prix, mesure d'autant plus rétrograde que les autorités américaines recommandent fortement l'abrogation de dispositions semblables aux États-Unis.

Le Comité estime qu'il ne suffit pas d'autoriser le Cabinet à revoir les décisions de la Commission de la concurrence, moyennant l'approbation du ministre de la Consommation et des Corporations. Il recommande en outre une révision par le Cabinet, du genre prévu dans la *Loi nationale sur les transports*, de même qu'un plein droit d'appel à la Cour d'appel fédérale. Compte tenu de la recommandation du Comité, à savoir la suppression d'une partie substantielle des pouvoirs qui seraient conférés à la Commission de la concurrence en vertu du bill, la recommandation concernant le droit d'appel doit porter seulement sur les pouvoirs conférés à la Commission en vertu des modifications à la Phase I.

Le Comité estime que l'exemption accordée dans le cas des activités réglementées doit être étendue et précisée.

While your Committee is in full agreement that there should be a provision exempting specialization agreements from certain provisions of the Act, it considers that the definition of such agreements proposed by the Bill is too narrow and the proposed manner of seeking the exemption unnecessarily complicated. It recommends a new definition and proposes that the provisions requiring prior approval by the Competition Board be deleted but that the parties to such an agreement be permitted to obtain an advance ruling at their option. Similar recommendations have been made with respect to joint ventures, to be defined as recommended by the Committee.

The Committee considers that legislation containing its recommendations with respect to specialization agreements and joint ventures should be introduced without delay in view of their importance to the competitive position of the Canadian economy. There could be included in the same legislation such non-controversial and apparently desirable provisions of Bill C-13 as the expanded exemption with respect to employers under the collective bargaining provision (clause 4) and the exemption for certain franchise arrangements from the exclusive dealing and market restrictions reviewable practice provisions of the Act (clause 26).

COMPETITION POLICY

REPORT OF THE STANDING SENATE COMMITTEE ON

BANKING, TRADE AND COMMERCE

I—INTRODUCTION

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, which was authorized to examine and report upon the subject matter of Bill C-13 entitled: "An Act to amend the Combines Investigation Act and to amend the Bank Act and other Acts in relation thereto or in consequence thereof", in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto, has, in obedience to the Order of Reference of November 23, 1977, examined the said matter and now reports thereon.

Bill C-13, introduced in the House of Commons on November 18, 1977 represents the re-draft of Bill C-42 which was introduced in the House on March 16, 1977 and immediately withdrawn with the intention that a fresh bill be introduced following public representations on the subject matter. It will be recalled that your Committee, as did the Commons Committee on Finance, Trade and Economic Affairs, studied the subject matter of Bill C-42 and its report thereon was tabled in the Senate on July 7, 1977.¹

Your Committee in addition to a number of study sessions, held six hearings on the subject matter of Bill C-13 at which seven briefs were presented—two by organizations that previously had submitted briefs to your Committee on the subject matter of Bill C-42 and one by Dr. L. A. Skeoch and Mr. Bruce C. McDonald, principal authors of the Report² upon which the Government claimed Bill C-42 was modelled. A complete list of appearances will be found in Appendix A.

Bien que votre Comité soit entièrement d'accord avec la nécessité de soustraire les accords de spécialisation à certaines dispositions de la loi, il juge que la définition de ces accords donnée dans le bill est trop étroite et que la méthode à suivre pour obtenir l'exemption est beaucoup trop complexe. Il recommande une nouvelle définition et propose que les dispositions prévoyant l'approbation antérieure par la Commission de la concurrence soient supprimées; cependant les parties à un tel accord doivent avoir la possibilité de demander une décision anticipée. Des recommandations semblables ont été faites concernant les entreprises en coparticipation et la définition sera établie conformément aux recommandations du Comité.

Le Comité estime qu'une loi tenant compte de ses recommandations concernant les accords de spécialisation et les entreprises en coparticipation, doit être présentée sans délai étant donné l'incidence considérable qu'elles auront sur la compétitivité de l'économie canadienne. Il faudrait par ailleurs inclure dans cette même loi les dispositions apparemment opportunes et non controversées du bill C-13, accorder une exemption étendue aux employeurs en vertu de la disposition concernant la négociation collective (article 4 du bill), ne pas assujettir certains accords de concessions aux dispositions autorisant la révision des pratiques exclusives et restrictives du marché (article 26 du bill).

POLITIQUE DE LA CONCURRENCE

RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT

DES BANQUES ET DU COMMERCE

I—INTRODUCTION

Le Comité permanent des banques et du commerce, qui a été autorisé à étudier le projet de loi C-13 intitulé: «Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et apportant des modifications corrélatives à la Loi sur les banques et à d'autres lois» et à présenter un rapport à ce sujet ou concernant tout sujet connexe, avant même que ce projet de loi ne soit soumis au Sénat, a, conformément à l'ordre de renvoi du 23 novembre 1977, étudié la question et présente maintenant son rapport.

Le Bill C-13, déposé à la Chambre des communes le 18 novembre 1977, constitue une nouvelle version du Bill C-42, qui a été déposé à la Chambre le 16 mars 1977 est aussitôt retiré en raison des observations et des critiques formulées par le public à son endroit. On se souviendra aussi que votre Comité, tout comme le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques, a étudié le bill C-42 et que son rapport à ce sujet a été déposé au Sénat le 7 juillet 1977.¹

Votre Comité, outre un certain nombre de sessions d'études, a tenu six audiences sur le sujet du Bill C-13 au cours desquelles sept mémoires ont été présentés—deux par des organisations qui avaient déjà présenté des mémoires à votre Comité sur le sujet du Bill C-42 et un par MM. L. A. Skeoch et Bruce C. McDonald, principaux auteurs du rapport² dont le Bill C-42 s'était inspiré, selon le gouvernement. Vous trouverez une liste complète des témoins à l'annexe A.

The Minister now responsible for the legislation, the Hon. Warren Allmand, Minister of Consumer and Corporate Affairs and officials of the Competition Bureau were unable to appear for questioning on account of pressure of other business. However, the views of the Department are well known from the material published by it in connection with both the Phase I and proposed Phase II amendments to the *Combines Investigation Act*.³ In addition, reference can be made to the testimony of the then Minister (the Hon. A. C. Abbott) and the officials before the Common's Committee during its study of Bill C-42⁴.

For the sake of brevity, the *Combines Investigation Act*, which the Bill would amend and whose name it would change to the "Competition Act", will be referred to as the "Act". References to "the Board" are to the "Competition Board", the new name proposed for the present Restrictive Trade Practices Commission. References to "the Advocate" are to the Competition Policy Advocate, the proposed new title for the present office of Director of Investigation and Research.

Unless otherwise indicated, references to Senate Committee Proceedings will be to those in the present (Third) Session of the Thirtieth Parliament and references to Commons Committee Proceedings, will be to the last (Second) Session.

II—GENERAL

Bill C-13 comprises what the Government has referred to as "Phase II" of amendments to the Act.

The centrepiece of these amendments are new provisions dealing with corporate concentration. Under the present Act, mergers and monopolies may only be attacked under criminal provisions if they are operating "against the interest of the public". The Bill would substitute for the criminal provisions relating to mergers, a civil review process under the jurisdiction of the Board. The present criminal monopoly provisions would be retained but, in addition, the Board would be given jurisdiction over what has been defined by the Bill as "monopolization". Finally, a newly defined type of conduct—"joint monopolization" will be reviewable by the Board. In all three cases, the Board would have the power to order divestiture, where it saw fit, or to issue orders prohibiting certain types of activity.

To some extent related to these matters are proposed amendments giving the Board jurisdiction, in certain circumstances, to deal with patents, trademarks, copyrights and industrial designs and interlocking directorates and management.

A new provision would allow temporary exemption of "specialization agreements" from section 32 of the Act (the conspiracy provisions) by the Board under certain circumstances.

Other new provisions would amend the "price discrimination" provisions of the Act, add a new reviewable practice called "price differentiation" and create a new offence called "systematic delivered pricing".

Le ministre actuellement responsable de la loi, l'honorable Warren Allmand ministre de la Consommation et des Corporations, et des fonctionnaires du Bureau de la Concurrence n'ont pu comparaître pour répondre aux questions, en raison des pressions et d'autres affaires urgentes. Cependant, le point de vue du ministère, qui semble avoir peu changé au cours des huit ou dix dernières années, est bien connu en raison des documents qu'il a publiés relativement aux modifications de la Phase I et du projet de Phase II de la Loi relative aux enquêtes,³ sur les coalitions. En outre, on peut se reporter au témoignage du ministre de l'époque (l'honorable A. C. Abbott) et des fonctionnaires, devant le Comité de la Chambre des communes au cours de son étude du Bill C-42.⁴

Pour les besoins de la cause, la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions qui fera l'objet de modifications, à la suite de ce projet de loi et dont le nom sera changé à «Loi sur la concurrence» sera appelée ici «la loi». La «Commission» désigne la «Commission de la concurrence», nouveau nom proposé pour la «Commission sur les pratiques restrictives du commerce». L'«administrateur» désigne l'administrateur de la politique de la concurrence, nouveau titre proposé pour le bureau actuel du directeur des enquêtes et de la recherche.

A moins d'indications contraires, les délibérations du Comité du Sénat désigne celles qui ont eu lieu au cours de la Troisième session de la Trentième législature et les délibérations du Comité de la Chambre des communes sont celles qui ont eu lieu au cours de la deuxième session.

II—GÉNÉRALITÉS

Le Bill C-13 comprend les modifications apportées à la Loi que le gouvernement a nommé «Première étape».

La modification principale constitue les nouvelles dispositions traitant de la concentration des corporations. Aux termes de la loi actuelle, les fusions et les monopoles ne peuvent être condamnés en vertu du code criminel que s'ils vont à l'encontre de l'intérêt du public. Le projet de loi remplacerait les dispositions du code criminel se rapportant aux fusions, par un processus d'étude sous la compétence de la Commission. Les dispositions actuelles sur le monopole criminel seraient retenues mais, en outre, la Commission se verrait accorder la compétence sur ce qui a été défini dans le projet de loi comme la «monopolisation». Enfin, un nouveau genre de conduite—«monopolisation conjointe» serait étudiée par la Commission. Dans les trois cas, la Commission aurait le pouvoir d'ordonner la saisie, lorsqu'elle le juge à propos, ou d'émettre des ordonnances interdisant certaines activités.

Dans une certaine mesure les nouvelles modifications accordant la compétence à la commission sont liées à ces questions, dans certaines circonstances, lorsqu'il s'agit de brevets, marques de commerce, droits d'auteur, de dessins industriels et de systèmes de direction et de gestion.

Une nouvelle disposition permettrait une exemption temporaire des «accords spécialisés» dans l'article 32 de la loi; «les dispositions concernant les complots» par la Commission, dans certaines circonstances.

D'autres nouvelles dispositions modifiant les dispositions de la loi concernant le «prix de vente discriminatoire», ajouteraient une nouvelle méthode d'examen appelée «distinction des

Finally, the Bill proposes new Part V.1 providing the class action remedy against persons who have engaged in conduct contrary to the Act for those who may have suffered loss or damage as a result thereof, complementing the Phase I amendment which introduced a civil damage recourse (section 31.1).

For a more detailed history of the genesis of these proposed amendments as well as the "Phase I" amendments enacted with effect January 1, 1976, reference is made to the introduction to your Committee's report on Bill C-42⁵ and the various reports of your Committee dealing with Phase I listed in footnote No. 2 to that Report.

In its Bill C-42 Report, your Committee indicated its concern that the basic philosophy of the Skeoch-McDonald Report had not been followed and questioned the wisdom of introducing further highly interventionist legislation, particularly at a time of economic uncertainty. Your Committee's criticism of Bill C-42 may be summarized by quoting the following passage from its Report:

"Your Committee has regretfully concluded that there is hardly a provision in the Bill which does not warrant serious reconsideration either from the policy or the drafting point of view and in many cases, both."⁶

The Commons Committee, whose report was released approximately three weeks after that of your Committee, made considerable recommendation for amendment of Bill C-42. A number of these recommendations followed the same lines as those of your Committee. Divergent claims as to the proportion of Commons Committee recommendations actually reflected in Bill C-13 have been made and obviously any attempt at a purely numerical analysis would be misleading because of the relative importance of some recommendations as against others. Suffice it to say that not all of either the Commons Committee or Senate Committee recommendations were accepted. In several cases, of which appeals from decisions of the Board is an important example, recommendations of neither the Commons nor the Senate Committee were fully accepted.

It would appear, however, that the Commons Committee accepted the basic thrust and philosophy of Bill C-42 and that its recommendations, while more than merely cosmetic in a number of areas, were directed at making what they conceived to be a more workable piece of legislation, within the framework of Bill C-42 as laid down by the Department draftsmen, rather than questioning the fundamental need for or desirability of the main provisions.

The changes in Bill C-13 from Bill C-42 are, with minor exceptions^{6A}, largely cosmetic: sections have been rearranged, a word changed here and there, but no material change in approach is apparent. It should not be surprising therefore that, in your Committee's view, on the basis of the evidence before it, Bill C-13 does not respond adequately to the criticisms of Bill C-42.

prix» et créaient une nouvelle infraction appelée «pratique systématique de prix à la livraison».

Enfin, dans une nouvelle Partie V.I, le projet de loi propose le recours à des actions collectives contre des personnes qui ont commis des actes contraires à la loi, pour ceux qui en ont subi des pertes ou des dommages, se rapportant à la modification de l'étape I qui présentait un recours contre des dommages civils (article 31.1).

Pour de plus amples détails concernant ces nouvelles modifications, de même que les modifications à l'Étape I, mises en vigueur le 1^{er} janvier 1976, on fait allusion à l'introduction du rapport de votre Comité sur le projet de loi C-42⁵ et les divers rapports de votre Comité se rapportant à l'Étape I mentionnés au bas de la page n° 2 de ce rapport.

Dans le rapport qu'il a fait du projet de loi C-42, votre Comité indiquait que le principe du rapport Skeoch-McDonald n'avait pas été respecté et mettait en question l'opportunité d'introduire une loi préconisant une intervention massive plus particulièrement à une époque d'incertitude économique. La critique du Comité sur le projet de loi C-42 peut se résumer par le passage suivant du Rapport:

«Votre Comité a conclu à regret qu'il n'y a pour ainsi dire dans le projet de loi aucune disposition qui ne justifie un réexamen attentif soit du point de vue du fond soit du point de vue de la rédaction voire des deux à la fois dans bien des cas».⁶

Le Comité de la Chambre, dans le rapport qu'il a rendu public, approximativement trois semaines après celui de votre Comité, a fait de nombreuses recommandations visant à faire modifier le projet de loi C-42. Certaines d'entre elles étaient inspirées de la même démarche que la vôtre. Il est difficile de déterminer dans quelle proportion exactement les recommandations faites par le Comité de la Chambre des communes ont été suivies, lorsqu'on a modifié le projet de loi C-13, et, manifestement, toute tentative purement humérique dans ce sens risque d'être trompeuse, vu l'importance relative de certaines recommandations les unes par rapport aux autres. Il suffit néanmoins de dire que toutes les recommandations de l'un et l'autre Comité n'ont pas été acceptées. Dans plusieurs cas, comme par exemple les appels des décisions de la Commission, aucune des recommandations faite par le Comité de la Chambre ou du Sénat n'a été acceptée telle quelle, et c'est là un exemple important qu'il fallait souligner.

Il semblerait néanmoins que le Comité de la Chambre des communes ait accepté l'idée fondamentale et le principe du projet de loi C-42 et que ses recommandations, qui dans de nombreux domaines modifient véritablement le projet de loi contribuent plutôt à rendre la loi plus maniable dans le cadre du projet de loi C-42, tel qu'élaboré par les rédacteurs du Ministère, que de mettre en question le besoin fondamental ou l'opportunité des dispositions essentielles.

Les modifications apportées au projet de loi C-13 provenant du projet de loi C-42 sont, sauf dans quelques cas, peu importantes^{6A} et de pure forme. En effet, certains articles ont été réagencés, un mot a été changé ici et là, mais à vrai dire, aucune profonde modification n'apparaît. En conséquence, on ne devrait pas être surpris que, d'après les témoignages qui lui ont été présentés, votre Comité est d'avis que le projet de loi

III--MERGERS (new s. 31.71) MONOPOLIZATION (new s. 31.72) and JOINT MONOPOLIZATION (new s. 31.73)

Since the introduction of both Bills C-42 and C-13, there have been a series of developments which confirm the tentative conclusions reached by your Committee in its Bill C-42 Report that these provisions should be shelved and, if anything, a fresh approach in limited areas developed.

1. *Release on May 15, 1978 of the Report of the Royal Commission on Corporate Concentration*⁷

Commissioned several years ago, the Government did not await the results of this study before proceeding with legislation to implement Phase II although the matters being studied by the Royal Commission were clearly relevant. One beneficial result of having put the cart before the horse is that the Royal Commission has been able to make specific comments on Bill C-13.

With respect to the merger provisions, the Royal Commission said as follows:⁸

"We expressed the opinion earlier that competition was not seriously threatened by corporate mergers, and also that the costs of a review process by the Competition Board were not justified by the unsatisfactory results that may be expected from it... It is not that a process requiring a prediction of the economic effects of mergers cannot be made to work; it is that the process can operate only at what we think will be a prohibitive cost and that the results of the process will not be sufficiently worthwhile.

This conclusion reinforces the view we stated earlier: that competition law should deal with abuses or further entrenchment of market power. The law should act in the traditional prohibitory fashion: if facts are established showing that a firm is guilty of proscribed conduct, the court or responsible tribunal makes an order designed to stop the practice and, possibly, to compensate those who have been injured by it..."

2. *Reaction of the authors of the Government commissioned "Dynamic Change Report".*

As one of the papers in the Institute for Research on Public Policy's Compilation on Bill C-13 aptly put it^{8A}:-

"Bill C-42 made a polite bow to acknowledge the existence of the Skeoch-McDonald Report but then took off in the opposite direction and Bill C-13 is much the same."

Dr. Skeoch publicly disavowed many of the provisions of Bill C-42 and submitted a brief to the Commons Committee,

C-13 ne répond pas de façon satisfaisante aux critiques qui avaient été faites à l'endroit du projet de loi C-42.

III—FUSIONS (nouveau paragraphe 31.71) MONOPOLES (nouveau paragraphe 31.72) et MONOPOLES CONJOINTS (nouveau paragraphe 31.73)

Depuis l'introduction des deux projets de loi C-42 et C-13, on a assisté à un ensemble de développements qui confirment les conclusions que votre Comité avait provisoirement établies dans son Rapport sur le Bill C-42, notamment que ces dispositions devraient être mises en sommeil jusqu'à ce que, à tout le moins, une approche nouvelle soit mise au point dans certains domaines limités.

1. *En date du 15 mai 1978, parution du rapport de la Commission Royale d'enquêtes sur le regroupement des sociétés*⁷

Commanditée par le gouvernement depuis plusieurs années, ce dernier n'a pas attendu les conclusions de cette étude avant de donner le feu vert à la loi visant à mettre en œuvre la phase II, même si les questions étudiées par la Commission étaient tout à fait opportunes. Un des résultats bénéfiques résultant du fait d'avoir placé la charrue avant les bœufs est que la Commission a pu faire des commentaires très précis sur le projet de loi C-13.

En ce qui concerne les dispositions sur la fusion, la Commission déclare:⁸

«Nous avons exprimé plus tôt l'opinion que les fusions de société ne menacent pas gravement la concurrence et que le coût du processus de révision par la Commission de la concurrence n'était pas justifiée, étant donné qu'elle donnerait sans doute de piètres résultats. Or notre examen du bill C-13, y compris les dispositions relatives à l'autorisation préalable de l'Administrateur, aux appels au Cabinet et aux ordonnances rendues sur consentement, ne nous a pas fait changer d'avis. Ce n'est pas tant qu'un régime fondé sur la prévision des effets économiques des fusions ne saurait fonctionner; c'est plutôt que, à notre avis, le coût en serait prohibitif et les résultats trop peu satisfaisants.

Cette conclusion renforce l'avis que nous avons exprimé au début du présent exposé, à savoir que la loi sur la concurrence doit porter sur l'abus et le renforcement d'une position de force sur le marché. La loi devrait interdire ces procédés de la manière traditionnelle; si les faits démontrent que la société est coupable de conduite répréhensible, la cour ou le tribunal compétent doit rendre une ordonnance destinée à y mettre un terme et, si possible, à prévoir l'indemnisation des parties lésées.»

2. *Réaction des auteurs du «Rapport Skeoch», commandé par le gouvernement.*

Comme l'exprime si justement l'un des documents de l'Institut de recherches politiques sur le Bill C-13,^{8A}:

«Le Bill C-42 n'est qu'un geste symbolique pour tenir compte du Rapport Skeoch-McDonald, il va très vite dans une orientation contraire, tout comme le Bill C-13.»

M. Skeoch a publiquement désavoué bien des dispositions du Bill C-42 et présenté un mémoire au Comité de la Chambre

listed in the Commons Committee's Report under the heading "List of Provincial Governments, Organizations and Individuals who submitted briefs but were not selected to appear . . ."

Both Messrs. Skeoch and McDonald appeared before your Committee in the course of its study of Bill C-13, which they found to be little improvement over Bill C-42, and their evidence clarifies the reasons for their dissatisfaction⁹.

It would appear that in some instances the draftsmen of Bill C-42 may have simply misunderstood what was intended in the "Dynamic Change Report" and that therefore divergence from it was unintentional. For example, the Deputy Minister of Consumer and Corporate Affairs in her evidence before the Commons Committee on Bill C-42 appeared to assume that the "efficiency defence" in the merger review section of the Bill was the same as Dr. Skeoch's "real cost economies" defence¹⁰.

In their evidence before your Committee Dr. Skeoch and Mr. McDonald were highly critical of the simple efficiency test and clarified that their concept of "real cost economies" was something entirely different¹¹:—

"The Chairman: You say efficiency is overrated as a yardstick.

Dr. Skeoch: Yes. It is not a sufficient goal for public policy. I would say that quite strongly.

... We, in the report, believe that you cannot appraise things just in terms of efficiency, because efficiency takes current goods and current costs . . . Efficiency is important, but it is not a sufficient test . . . efficiency is sort of equivalent to what economists call "static economies of scale". You can achieve certain economies by operating on a larger scale, and so on. But this is not really what public policy should worry so much about as change. How do you promote change? At the rate the world is changing today, we cannot just continue to turn out buttoned shoes more efficiently, . . . We have to produce new products by new methods, distribute them by new methods, and so on. The whole world is becoming an integrated market.

... So we do not like such concept as 'short run efficiency,' 'static economies of scale,' and that sort of thing, enshrined as the relevant criteria in the legislation."

In your Committee's view whether there was a genuine misunderstanding or a deliberate departure from the Skeoch-McDonald recommendation is immaterial. What is clear is that legislation developed under these circumstances cannot be allowed to pass without further consideration.

Dr. Skeoch considered that the joint monopolization provisions were unnecessary.¹²

des communes, que ce dernier inscrit dans son rapport sous la rubrique: «Liste des gouvernements provinciaux, organismes et particuliers ayant soumis des mémoires, mais qui n'ont pas été choisis pour comparaître . . .».

MM. Skeoch et McDonald ont comparu devant votre Comité, lors de son étude du Bill C-13, qui leur a semblé fort peu améliorer le Bill C-42, leur témoignage précisant les raisons de leur mécontentement.⁹

Par exemple, le sous-ministre de la Consommation et des Corporations, dans son témoignage sur le bill C-42 devant le Comité de la Chambre des communes, semblait supposer que la «défense de la rentabilité», dans l'article du Bill qui prévoit l'examen des fusions, correspondait à la proposition faite par M. Skeoch relativement à la défense des «économies de coût réel».¹⁰

Dans leur témoignage devant votre Comité, MM. Skeoch et McDonald ont fortement critiqué le simple critère de rentabilité et ont expliqué que leur principe «d'économies de coût réel» était complètement différent.¹¹

«Le président: Mais vous dites que l'efficacité est surévaluée.

M. Skeoch: Oui. Ce n'est pas un objectif suffisant par rapport à l'intérêt public. J'insiste là-dessus.

... Quand à nous, dans le rapport, nous croyons que nous ne pouvons pas évaluer les choses uniquement en termes de rentabilité car la rentabilité prend en considération les marchandises et les frais courants. La rentabilité est importante mais ce n'est pas une épreuve suffisante. Beaucoup plus important que la rentabilité est l'équivalent de ce que les économistes appellent les «économies d'échelle statiques». Nous pouvons arriver à certaines économies d'échelle en produisant à plus grande échelle, etc. . . . Mais c'est à vrai dire, ce qui devrait préoccuper moins ceux qui élaborent les politiques que le changement. Comment peut-on promouvoir le changement? Au rythme où le monde évolue à l'heure actuelle, on ne peut pas se borner à produire avec plus d'efficacité ce dont on a plus besoin. En fait, il faut produire de nouvelles marchandises en utilisant des méthodes nouvelles, assurer leur distribution par des méthodes nouvelles, etc. Le monde est devenu un marché intégré.

... Ainsi, nous n'aimons pas les concepts de «rentabilité à court terme» et «économies d'échelle statiques» car selon nous ils ne sont pas appropriés dans la loi.

Qu'il s'agisse réellement d'une interprétation erronée de la recommandation Skeoch-McDonald ou qu'on s'en soit écarté délibérément n'importe aucunement à votre Comité. Mais on ne saurait, de toute évidence, permettre que soit adoptée une mesure législative élaborée dans ces conditions, sans l'avoir étudiée plus attentivement.

M. Skeoch estime que les dispositions portant sur le monopole conjoint sont inutile¹²:

"Oligopoly, as such, I think, should not be a matter of concern as regards public policy except under certain very limited circumstances. The fact that you may get something called conscious parallelism of pricing should not really be surprising.

In the first place it is probably not as close as it looks, because you have to distinguish between quoted prices and transaction prices . . .

I am not nearly as worried as some people seem to be, and as the legislations seems to be, about oligopolistic behaviour . . . It is the dynamic elements that the oligopolists refuse to bring under control that bring about the lowering of these prices.

. . . If a group of oligopolists get together and agree that they will control their investment, agree that they will not distribute to any new retail or wholesale system, then I think you have to take a pretty hard look at them. This is where the dynamic variables are brought under control, and at that stage you have to intervene; but you do not find that out by any of the criteria set out in this legislation, which are too much concerned with appearances and not enough with substance."

3. *The deep divergence of views at all levels on the amendments proposed by Bill C-13.*

In early June 1978, the Institute for Research on Public Policy^{12A} published a useful book of papers by a cross-section of critics of competition policy.¹³ The widely differing opinions expressed in the various papers illustrate the absence of any clearly accepted role for refinements to competition laws in directing economic policy.

The paper by Mr. Roy M. Davidson, Senior Deputy Director of Investigation and Research, Bureau of Competition Policy, Department of Consumer and Corporate Affairs, entitled "An Overview of the Stage II Amendments—Bill C-13"¹⁴ is of particular interest because of the notable lack in the "Proposal Books" put out by the Department of Consumer and Corporate Affairs¹⁵ of any convincing explanation as to why such drastic changes are essential. The Department's Stage II Proposals book contents itself in this regard with simplistic generalities such as "many economists believe that a relationship holds between concentration and profits" and that the present merger law is "inadequate".

Perhaps recognizing the Proposals book's weakness in this regard, Mr. Davidson attempts to elaborate on the rationale for the Bill in his paper. He states generally that the existing provisions on mergers and monopolization are unsatisfactory and those on mergers virtually unenforceable. Here he no doubt has in mind the various court cases which have held that certain mergers and monopolies were not being operated against the public interest. He then mentions four more reasons. First, he suggests that where output is concentrated in the hands of a few, "prices tend to be inflexible downwards". Secondly he says:—

«En tant que tel, l'oligopole ne devrait pas, je crois, relever de l'intérêt public, sauf dans certaines circonstances très limitées. Le parallélisme conscient de fixation des prix ne doit pas vraiment surprendre.

. . . Tout d'abord, il n'est pas aussi étroit qu'il le paraît, car il faut faire une distinction entre les prix cotés et les prix du marché.

. . . Je ne me fais pas beaucoup de soucis, contrairement à certains autres, et aux auteurs de ce texte législatif, sur le comportement oligopolistique. Ce sont les éléments dynamiques que les oligopolistes refusent de soumettre au contrôle qui provoquent la réduction de ces prix.

. . . Si des oligopolistes se rassemblent et acceptent de contrôler leurs investissements, de ne pas introduire de nouvelles techniques et de ne distribuer leurs produits ni aux détaillants ni aux grossistes, je crois qu'il faut faire très attention. C'est à ce stade-ci que les variables dynamiques sont contrôlées et qu'il faut intervenir: mais vous ne pourrez pas le découvrir grâce aux critères qui figurent dans ce texte législatif qui se préoccupe trop de la forme et pas assez du fond.»

3. *Grande divergence d'opinions, à tous les niveaux, sur les modifications proposées dans le Bill C-13*

Au début de juin 1978, l'Institut de recherches politiques^{12A} a publié un recueil utile de mémoires rédigés par certains des critiques de la politique de concurrence.¹³ La très grande divergence d'opinions dans ces documents traduit l'absence de définitions quant au rôle des lois sur la concurrence pour diriger les politiques économiques.

L'étude de M. Roy M. Davidson, premier sous-directeur des enquêtes et recherches du Bureau de la politique de concurrence, ministère de la Consommation et des Corporations, intitulé «*An Overview of the Stage II Amendments—Bill C-13*»¹⁴ présente un intérêt particulier du fait que les «livres de propositions» publiés par le ministère de la Consommation et des Corporations¹⁵ ne donnent aucune explication convaincante quant à la nécessité urgente d'effectuer ces modifications radicales. Le livre de Propositions, Deuxième étape, du ministère se contente à cet égard de généralités simplistes. On y affirme par exemple que «selon de nombreux économistes, il y a une relation entre la concentration et les bénéfices» et que la loi actuelle sur les fusions est «inadéquante».

Reconnaissant peut-être les insuffisances du livre des propositions à cet égard, M. Davidson essaie, dans son étude, de commenter la justification du projet de loi. Dans l'ensemble, il déclare que les dispositions en vigueur sur les fusions et les monopoles sont insatisfaisantes et que dans le premier cas, elles sont pratiquement inapplicables. Il fait sans aucun doute allusion ici aux diverses affaires où les tribunaux ont déclaré que certaines fusions et certains monopoles ne nuisaient pas à l'intérêt public. Puis, il invoque quatre autres raisons à l'appui de sa thèse. D'abord, il fait observer que lorsque la production

"... that Canada's international competitiveness suffers when needed inputs in one sector are supplied by another sector which is excessively monopolized. There are a good many resource industries in Canada which compete successfully abroad, and obviously that is gratifying, but we want to be sure that Canadian buyers, and Canadian users of these raw materials are buying at competitive prices. In other words, other procurement costs besides labour costs can affect the international competitiveness of Canadian industry..."

Next he states "that competition, it is generally believed, can stimulate improved productivity" and finally he states that "an effective policy on competition... helps to promote a consensus about the fairness of income distribution."

With the greatest respect, and without commenting individually on Mr. Davidson's reasons other than to suggest that some of them are repetitive, most seem to beg the question and none is self-evident, in your Committee's opinion, something more forceful and convincing than these undocumented assertions is required before thrusting drastic changes on a protesting system, especially in view of the very cogent and well documented contrary views expressed in a number of other of the paper published in the same book as well as in the Report of the Royal Commission, the Dynamic Change Report and by others.

Your Committee does not consider this to be an adequate response to the basic question summarized by a witness before your Committee who said:—

"First, why Bill C-13, which is really C-42 in slightly modified form? If you are going to have a piece of legislation brought forward, I think one has to ask why do we have this legislation; what is it going to do? We tried to find out the reason for Bill C-42 when it was first brought forward, and we could not find a logical answer. A couple of the answers that were given to us, which I do not think I like very much, was, first, "Well, no other department is doing anything in this field and therefore we feel we should do something." That is really not a good reason for bringing forth legislation."¹⁶

Amongst the speakers at a seminar organized by the Conference Board in Canada to discuss Bill C-42 was the Hon. W. Darcy McKeoch, Treasurer of Ontario.¹⁷ Speaking of the report of the Commons Committee on Bill C-42, he remarked:¹⁸—

"... What the Commons Committee could better have asked however is, "Do we need Phase II at all? Do we need it at this point in our history when we face a massive

est contrôlée par un petit nombre d'entreprises, «les prix ne semblent jamais devoir baisser». Deuxièmement, il déclare:

«... que la capacité du Canada à soutenir la concurrence au niveau international est amoindrie lorsque les approvisionnements dont un secteur a besoin sont assurés par un autre secteur qui est excessivement monopolisé. Au Canada, il y a un grand nombre d'industries primaires qui réussissent à soutenir, la concurrence à l'étranger, ce dont on ne peut que se réjouir, mais nous voulons être certains que les Canadiens qui achètent et qui utilisent ces matières premières les obtiennent à des prix concurrentiels. Autrement dit, en plus des frais de main-d'œuvre, d'autres frais d'exploitation peuvent affecter la capacité de l'industrie canadienne à soutenir la concurrence au niveau international...»

M. Davidson affirme ensuite: «la croyance populaire veut que la concurrence puisse stimuler l'accroissement de la productivité» et conclut en ces termes: «une politique efficace en matière de concurrence... contribue à faire l'unanimité au sujet de l'équité de la répartition des revenus».

Avec le plus grand respect, et sans faire d'observations particulières sur les arguments de M. Davidson, si ce n'est de faire remarquer que certains d'entre eux sont répétitifs, que la plupart semblent tenir pour certitudes les hypothèses avancées, et qu'aucun n'est concluant, votre Comité estime qu'il est nécessaire de présenter des arguments plus convaincants et plus probants que ces affirmations gratuites, avant d'imposer des changements radicaux à un système qui soulève des objections, particulièrement à cause des opinions contraires fort cohérentes et solidement étayées exprimées dans diverses études publiées dans le même livre, et formulées également dans le Rapport de la Commission royale d'enquête, Rapport sur l'évolution dynamique, et par d'autres qui s'intéressent à cette question.

Votre Comité considère que ces propositions ne constituent pas une réponse adéquate à la question fondamentale résumée en ces termes par un témoin devant votre Comité:

«... En premier lieu, pourquoi le projet de loi C-13 est-il, mis à part certaines légères modifications de forme, le même que le projet de loi C-42? Si vous voulez mettre en vigueur une loi, je crois qu'il faut se poser la question de son utilité et de ses effets. Nous avons essayé de découvrir la raison du projet de loi C-42, lorsqu'il a été présenté pour la première fois et nous n'avons pu trouver une réponse logique. On nous a donné quelques réponses, que je n'ai personnellement pas beaucoup aimées. Premièrement on nous a dit: «à vrai dire aucun autre ministère n'a rien fait dans ce domaine et, en conséquence, nous pensons que nous devons faire quelque chose». On ne peut pas dire qu'il s'agisse là d'une bonne raison pour proposer une loi.»¹⁶

L'honorable W. Darcy McKeoch, trésorier de l'Ontario était l'un des orateurs du Conference Board in Canada, réunis pour étudier le Bill C-42.¹⁷ A propos du Rapport du Comité des communes sur le Bill C-42, il déclarait:¹⁸

«... Le Comité de la Chambre des communes aurait cependant mieux fait de demander: «La phase II est-elle utile? Est-elle nécessaire à cette époque de notre histoire

series of institutional crises and a turbulent world trading environment? Do we need yet another encrustation of regulatory barnacles to reduce even further the country's capacity to adapt and change?"

Referring to Bill C-42 he said:^{18A}—

"It embodies a highly technical view of competition and market influence; it creates the opportunity to exercise sweeping discretionary power; it apes the philosophical foundations of the U.S. model—which is a huge, insulated and irrelevant model for Canada at this point in time; it worships at the altar of domestic markets without regard to international competitive forces; and finally, it displays an erroneously static view of the industrial process. Taken together, these are the ingredients of a recipe for failure and public frustration."

He concluded as follows:^{18B}—

"I am concerned by the open-ended character of the proposed Bill. The proposed civil review of mergers, monopoly, and joint monopolization are phrased in a manner that would make them applicable to a broad and unpredictable set of circumstances. The ill-defined limits that must be observed in order to avoid the high cost of a tangle with the competition bureaucrats will certainly intimidate the business community from engaging in the sort of aggressive business practices essential to our international competitiveness."

With one exception, those who appeared before your Committee both on Bill C-42 and Bill C-13 were opposed to most aspects and certainly the major provisions of the legislation, although it is true that the opposition was often for different reasons and that the proposed solutions were often conflicting. For example, while some of the business briefs welcomed the flexibility which they felt to be inherent in the civil as opposed to criminal reviewability of mergers (while still critical of the particular provisions proposed) others preferred the certainty of *per se* offences.

The lone proponent of the Bill before your Committee was Dr. W. T. Stanbury¹⁹. Professor Stanbury, an economist and prolific writer on competition matters, felt that the Bill did not go far enough in certain respects. Yet he did not bring out in his testimony any real reason why legislation of this kind is urgently needed, other than to point to what he characterized as a rather poor record of success before the courts on the part of the Crown in merger and monopoly cases. In discussing, e.g., the effects of the acquittals in the *Breweries*²⁰ and *B.C. Sugar*²¹ cases, Professor Stanbury could not assert that consumers had been damaged and he agreed with the Skeoch-McDonald Report's statement that the market share of the accused beer companies dropped considerably in the years that followed the acquittal²².

Professor Stanbury also conceded that legislation such as Bill C-13 ranked fairly low in terms of what is needed to help cure the economic ills facing Canada²³.

où nous devons envisager une série de crises institutionnelles et à un marché mondial perturbé? Faut-il ajouter d'autres boulets à la lourde chaîne de règlements et empêcher davantage le pays de s'adapter et de changer?"

En parlant du Bill C-42, il a dit:^{18A}

«... Il donne corps à une interprétation hautement technique du jeu de la concurrence et des marchés; il crée des occasions d'exercer des pouvoirs discrétionnaires beaucoup trop vastes; il imite les fondements philosophiques du modèle américain, modèle lourd, insulé et d'utilité douteuse pour le Canada à l'heure actuelle; il voue un culte aux marchés nationaux sans égard aux forces concurrentielles internationales; et finalement, il reflète une opinion fautive et statique du processus industriel. Ces lacunes combinées mènent à l'échec et à la frustration publique.»

Il conclut comme suit:^{18B}

«... Je m'inquiète des brèches de ce projet de loi. Les dispositions qui rendent les fusions, les monopoles et la monopolisation conjointe passibles d'un processus d'examen civil sont libellées de façon à ce qu'elles soient applicables à une série beaucoup trop vaste et imprévisible de circonstances. À cause des limites mal définies qui doivent être observées afin d'éviter les coûts élevés d'une divergence d'opinion avec les bureaucrates de la concurrence, les hommes d'affaires hésiteront certainement avant d'adopter les pratiques commerciales dynamiques dont dépend notre compétitivité sur les marchés internationaux.»

À une exception près, les témoins qui ont comparu devant votre Comité au sujet du bill C-42 et du bill C-13 étaient opposés à leur teneur en général et, certainement, à la majorité de leurs dispositions, même si les raisons invoquées variaient et que les solutions proposées étaient souvent conflictuelles. Par exemple, alors que dans leurs mémoires, certaines entreprises approuvaient la souplesse qui, à leur avis, était inhérente au droit civil, par opposition à l'examen critique des fusions dans le droit criminel (même s'ils critiquaient les dispositions proposées), d'autres préféraient l'adoption d'une attitude rigide en matière de délits.

Le seul promoteur du bill devant votre Comité a été M. T. W. Stanbury.¹⁹ Économiste et auteur de nombreux ouvrages sur les questions de concurrence, celui-ci estimait que le bill n'allait pas assez loin à certains égards. Toutefois, il n'a pas fait ressortir dans sa déposition de raison réelle justifiant la nécessité impérieuse de cette mesure législative et a simplement signalé que la Couronne n'avait obtenu qu'un succès mitigé auprès des tribunaux, en ce qui concerne les fusions et les monopoles. Par exemple, en discutant des répercussions des acquittements dans les affaires *Breweries*²¹ et *B.C. Sugar*,²¹ M. Stanbury n'a pas pu établir que les consommateurs avaient été lésés, et il a approuvé la déclaration contenue dans le rapport Skeoch-McDonald, selon laquelle la situation concurrentielle des brasseries accusées s'était considérablement détérioré dans les années ultérieures à l'acquiescement.²²

M. Stanbury a également reconnu qu'une mesure législative telle que le bill C-13 pouvait difficilement solutionner les problèmes économiques auxquels doit faire face le Canada.²³

The great majority of submissions to the Commons Committee were likewise opposed to most aspects of Bill C-42. Amongst those who favoured all or some of the provisions were the Consumers' Association of Canada and the National Automotive Trade Association. The Consumers' Association, however, in their endorsement of the legislation appeared to assume that it would lead to lower prices. Your Committee would be as gratified as anyone to see lower prices. However, it is not as convinced as the Consumers' Association that tougher competition laws, especially on aspects dealt with in Bill C-13, will necessarily produce these results and in some cases the contrary may be the case. Lower prices were a symptom of the Depression, yet they benefited few people because of the parallel erosion of incomes.

Before the Commons Committee the National Automotive Trade Association supported in particular the proposed joint monopolization provisions of Bill C-42 (which have been retained only in slightly amended form in Bill C-13). They felt that these provisions would have been helpful to independent service station operators in their dealings with the petroleum companies. It would appear that the reviewable practices introduced in the Phase I amendments (refusal to deal, consignment selling) and provisions dealing with pricing would have been as well or better suited to deal with the complaints of the Association than the Board's power to compel structural changes under the proposed joint monopolization provisions, and the representatives of the Association were prepared to acknowledge this to a great extent²⁴.

The membership of the Canadian Federation of Independent Business gave no mandate to their representatives in their appearance before the Commons Committee to discuss the proposed merger provisions. To the question "Are you for or against greater control over industries where the supply of an article or service to a market is controlled by a small number of firms?" ("joint monopolization"), the membership was 56% against and 36% for (8% expressing no opinion).²⁵

Finally, while complete parliamentary unanimity is hardly a condition precedent to the adoption of legislation, it is worth nothing in the light of certain remarks made recently by the Minister of Consumer and Corporate Affairs in British Columbia in an address to the annual national conference of the Association of Canadian Financial Corporations²⁶ that the opposition parties appear to be opposed in principle, rather than simply as to details, albeit for different reasons, to the main provisions of Bill C-13.

Mr. Allmand, who was speaking of Bill C-16, the proposed *Borrowers and Depositors Protection Act* which died on the order paper at the last session, is quoted as follows:—

"'Nobody has been picketing Parliament Hill to get BDPB through,' he said. 'In the nine months I have been consumer minister, nobody from any of the other political

La grande majorité des mémoires adressés au Comité des Communes présentaient aussi des critiques à l'égard de la plupart des aspects du Bill C-42. Parmi les groupes qui se sont montrés partiellement ou totalement favorables aux dispositions du bill C-42 figuraient notamment l'Association des consommateurs du Canada et la National Automotive Trade Association. Toutefois, en approuvant la loi, l'Association des consommateurs du Canada a semblé présumer que celle-ci entraînerait une baisse des prix. Votre Comité serait évidemment heureux de voir cette hypothèse se réaliser. Toutefois, il n'est pas convaincu, comme l'Association des consommateurs du Canada, que des lois plus strictes en matière de concurrence, en particulier en ce qui concerne les aspects dont traite le bill C-13, entraîneront nécessairement ces résultats et, dans certains cas, l'inverse pourrait même se produire. Une baisse des prix a précédé la dépression; elle avait toutefois favorisé quelques personnes par suite de l'érosion parallèle des revenus.

Devant le Comité des Communes, la National Automotive Trade Association a appuyé en particulier les dispositions envisagées dans le bill C-42 en matière de monopoles conjoints, lesquelles ont été reprises sous une forme légèrement modifiée dans le bill C-13. Elle estimait que ces dispositions seraient utiles aux exploitants de stations service indépendants dans leurs rapports avec les compagnies pétrolières. Il semble que les pratiques sujettes à révision qui ont été introduites dans les amendements Phase I (refus de négocier, ventes en consignation), de même que les dispositions concernant les prix auraient été réglé aussi bien, sinon mieux, les plaintes de l'association que les pouvoirs de la Commission d'imposer des changements structurels en vertu des dispositions projetées en matière de monopoles conjoints, ce que les représentants de l'association étaient disposés, dans une grande mesure, à reconnaître.²⁴

La Fédération canadienne des entreprises indépendantes n'a pas donné de mandat à ses représentants lorsqu'ils ont comparu devant le Comité des Communes pour discuter des dispositions proposées en matière de fusions. A la question de savoir s'ils étaient favorables ou opposés à une surveillance accrue des industries lorsque la fourniture d'un article ou d'un service à un marché est contrôlée par un petit nombre d'entreprises, («monopole conjoint»), 56% des membres ont dit y être opposés; 36% favorables tandis que 8% étaient indécis.²⁵

Pour terminer, bien que l'unanimité parlementaire ne soit sûrement pas une condition préalable à l'adoption d'une loi, il vaut la peine de noter, à la lumière de certaines remarques formulées récemment par le ministre de la Consommation et des Corporations, en Colombie-Britannique, lors d'une allocution prononcée à l'occasion de la conférence nationale annuelle de l'Association des compagnies financières canadiennes²⁶ que les partis d'opposition semblent s'objecter en principe, plutôt que pour de simples détails aux dispositions du bill C-13, bien que ce soit pour des raisons différentes.

M. Allmand, qui parlait du bill C-16, projet de loi sur la protection des emprunteurs et des déposants, qui est mort au feuillet la session dernière, est cité en ces termes:

«Personne n'a piqué sur la colline parlementaire pour faire adopter la Loi sur les emprunteurs et les déposants bien que pendant les neuf mois où j'ai été ministre de la

parties or any of the consumer groups ever asked what had happened to BDPB.

'We haven't had one question in the House about when we were going to re-introduce the bill.'

'We believe the first resort of consumers and business when they meet a problem in the marketplace has to be self-help.

'Government regulation cannot cure everything, and can sometimes even be counterproductive to the interests of the marketplace. From this point on we will be much more careful before we move to regulate than we have in the past.'

In your Committee's view no legislation on the efficacy of which there is such wide divergence of opinion in the country at the political, industrial and academic levels should go forward without further consideration. Much clearer evidence of a national consensus is required.

In 1969, the Economic Council of Canada, which had been requested by the Government in July 1966 to undertake a study, amongst other things, of "combines, mergers, monopolies and restraint of trade" made the following important recommendation:—

"Since the formation of the Tribunal²⁷ would be a distinctly new departure, it would seem wise to make provision for a thorough-going review of the Tribunal's operations and of Canadian competition policy generally. Following the example of the *Bank Act*, this review should be decennial, with the first review taking place no more than ten years after the legislation setting up the Tribunal first comes into effect. Given the rapid structural and other changes that are likely to occur in the Canadian and world economies over the next decade, it may be anticipated that even the most flexible and forward looking set of competition policies will in some measure be overtaken by events and thus require reassessment." (Emphasis added.)²⁸

The Tribunal which the Council had in mind was partly set up effective January 1, 1976 as a result of the Phase I amendments to the Act granting the Restrictive Trade Practices Commission jurisdiction to make orders in respect of certain trade practices. While ten years have not elapsed since that time and of course the Commission has never had any jurisdiction over mergers and monopolies, more than ten years have elapsed since the Council received its mandate and nearly ten since its report was released. The Council probably did not anticipate the long delay in implementing the jurisdiction which it recommended for the Tribunal over mergers and monopolies. The fact that there has been such a delay is in itself a revealing comment on the nature of the legislation which has been proposed and not proceeded with, beginning with Bill C-256 in 1971.)

Thus, while it is not possible to "review the Tribunal's operations" as recommended by the Council, in your Commit-

Consummation, aucun membre des autres partis politiques ou des groupes de consommateurs n'a demandé ce qu'il était advenu de cette mesure législative.»

«Jamais quelqu'un n'a demandé en Chambre à quelle date nous allions réintroduire le bill.

«Nous estimons qu'en cas de problème de marché, les consommateurs et les entreprises doivent s'en sortir de manière autonome.

Les décisions gouvernementales ne sont pas une panacée, elles peuvent même nuire aux intérêts du marché. Désormais nous appliquerons nos réglementations avec encore plus de prudence que par le passé.»

De l'avis de votre Comité, aucune loi ne doit être adoptée sans étude sérieuse lorsque son opportunité suscite de telles divergences d'opinions au pays, tant parmi les politiciens et les industriels que parmi les professeurs. Il doit au préalable y avoir un certain consensus de la nation.

En 1969, le Conseil économique du Canada, à qui le gouvernement avait demandé, en juillet 1966, d'entreprendre une étude, portant notamment sur les coalitions, les fusions, les monopoles et les entraves au commerce, a formulé l'importante recommandation suivante:

«Comme la création de ce tribunal²⁷ constituerait une expérience tout à fait nouvelle, il serait sage de prévoir un examen approfondi de son fonctionnement et de la politique canadienne de concurrence en général. Suivant le principe établi par la Loi sur les banques, cet examen devrait avoir lieu dans un délai d'au plus dix ans après l'entrée en vigueur de la loi créant le tribunal. Étant donné les nombreux changements structurels et autres qui se produiront probablement au Canada et dans les autres pays du monde au cours des dix prochaines années, on peut supposer que les politiques de concurrence même les plus souples et les plus prévoyantes seront, dans une certaine mesure, dépassées par les événements et, de ce fait, nécessiteront une nouvelle appréciation.» (Le souligné est de nous)²⁸

Le tribunal auquel songeait le Conseil a été partiellement constitué le 1^{er} janvier 1976, à la suite de la première partie des amendements apportés à la loi, desquels accordaient à la Commission d'enquête sur les pratiques restrictives du commerce le pouvoir de rendre des ordonnances relativement à certaines pratiques commerciales. Bien que dix ans ne se soient pas écoulés depuis cette époque et que, bien entendu, la Commission n'ait jamais eu à se prononcer relativement aux fusions et aux monopoles, plus de dix ans se sont écoulés depuis l'époque où le Conseil a reçu son mandat et il y a près de dix ans que son rapport a été publié. Le conseil ne prévoyait probablement pas de longs retards pour la mise en œuvre de la sphère de compétence qu'il recommandait pour le tribunal en ce qui concerne les monopoles et les fusions. Un tel retard en dit suffisamment long sur la nature de la loi qui a été proposée dans le cadre du bill C-256 en 1971, mais qui n'a pas été adoptée.

Ainsi, bien qu'il ne soit pas possible de «contrôler les opérations du tribunal» comme le recommandait le Conseil, il serait

tee's opinion, it is nevertheless appropriate, in terms of the Council's time table, to re-assess the policies to which it gave general direction in 1969 and which were first proposed in legislative form in 1971 by Bill C-256. Despite the passage of time, despite the overtaking of events and despite the warnings of the Skeoch-McDonald Report, Bill C-42 and C-13 indicate a lamentable resistance to new approaches.

What then do these portents spell for the future of Bill C-13, particularly the merger, monopolization and joint monopoly provisions? In your Committee's considered judgment, based on all the evidence available to it including the able submissions made by those who appeared before it, these provisions should not be proceeded with in their present form. To the extent that any revision is necessary, it should take the form of provisions to control abuse of dominant position and the practice of artificial restraints as they occur other than the setting up of machinery to monitor and prohibit structural changes on the mere chance that they could lead to such situations.

To accomplish this, some extension of the Phase I reviewable practices jurisdiction of the Board may be required and this, together with provisions already in the existing Act, in your Committee's view, are adequate remedies until and unless some compelling reason for greater intervention and interference with the dynamics of the market-place emerges.

Having said this, it is perhaps superfluous or anti-climatic for your Committee to comment in detail on the specific merger and monopolization provisions contained in Bill C-13. However, because some comment of this nature may serve to illustrate the conclusion which your Committee has reached and because many of the briefs and submissions to your Committee have expressed their point of view in this way, your Committee attaches as a schedule to the present report a more detailed analysis and commentary on these provisions and the changes from Bill C-42 to C-13.

IV—SPECIALIZATION AGREEMENTS (new s. 31.76) and JOINT VENTURES

A positive aspect of the Phase II amendments is the provision whereby agreements amongst firms in an industry to specialize in the output of certain products would be exempt from the conspiracy provisions of the Act where certain economic benefits are likely to result therefrom. As noted in its Bill C-42 Report, however, your Committee is of the opinion that the provision is far too narrow to be of any real practical value.

It must be recognized that Canadian industry is required to compete both domestically and in foreign markets not only with giant firms in the powerful industrial countries such as our neighbour to the South, the U.K., France, West-Germany, Italy and Japan, but also with competition from smaller industrialized countries such as Sweden, the Netherlands and Denmark. In these countries, not only specialization but broader structural rationalization is encouraged and even compelled by governments. While such direct government involvement may not be as compatible with Canadian economic and

toutefois préférable, d'après votre Comité et compte tenu de l'échéancier du Conseil, de réévaluer les mesures qu'il avait formulées en 1969 et qui ont d'abord été proposées sous forme législative en 1971 dans le cadre du bill C-256. Malgré le temps écoulé, les événements qui se sont produits et les avertissements du Rapport Skeoch-McDonald, les bills C-42 et C-13 manifestent une résistance déplorable aux nouvelles approches.

Étant donné ces mauvais présages, comment se présente l'avenir du bill C-13, et particulièrement celui des dispositions sur les fusions, les monopolisations et les monopoles conjoints? D'après l'opinion avisée de votre Comité, qu'il fonde sur les savants témoignages et mémoires qu'il a reçus, ces dispositions ne devraient pas être adoptées dans leur forme actuelle. Dans la mesure où il est nécessaire de procéder à une révision, il faudrait des dispositions pour contrôler les abus des hauts pouvoirs et pour mettre fin aux restrictions artificielles au fur et à mesure qu'elles se produisent, plutôt que d'établir un mécanisme visant à contrôler et à empêcher les changements structuraux sous le simple prétexte qu'ils pourraient donner lieu à de telles situations.

Pour parvenir à cette fin, il peut être nécessaire d'étendre la compétence de la Commission en ce qui concerne les pratiques révisables de la Phase I. Votre Comité estime que cette mesure ainsi que les dispositions qui existent déjà dans la loi suffira, jusqu'à ce que, et à moins qu'il ne soit nécessaire, pour des raisons majeures, d'intervenir davantage dans la dynamique du marché.

Cela dit, il est peut-être superflu ou inutile que votre Comité commente en détail les dispositions particulières du bill C-13 concernant la fusion et la monopolisation. Toutefois, comme des commentaires de cette nature peuvent aider à étayer la conclusion à laquelle est parvenu votre Comité, et comme beaucoup de mémoires et d'exposés présentés à votre Comité abondaient dans ce sens, votre Comité joint, en annexe au rapport actuel, une analyse et des commentaires plus détaillés de ces dispositions, et des nouveaux aspects du Bill C-42 par rapport au Bill C-13.

IV—ACCORDS DE SPÉCIALISATION (nouvel art. 31.76) et ENTREPRISES EN COPARTICIPATION

L'un des aspects positifs des modifications de la Phase II est la disposition qui exempterait diverses sociétés d'une industrie ayant conclu des accords dans le but de se spécialiser dans la fabrication de certains produits, des dispositions de la loi relatives aux complots, lorsque certains bénéfices économiques sont susceptibles de résulter de ces accords. Comme il l'a souligné dans son rapport sur le Bill C-42, votre Comité estime toutefois que la disposition est beaucoup trop restreinte pour être vraiment pratique.

Il faut admettre que l'industrie canadienne doit concurrencer, à la fois sur les marchés intérieurs et étrangers, non seulement les sociétés colossales de puissants pays industriels comme notre voisin du Sud, la G.-B., la France, l'Allemagne de l'Ouest, l'Italie et le Japon, mais également des pays industrialisés de moindre importance, comme la Suède, les Pays-Bas et le Danemark. Dans ces pays, les gouvernements incitent, et même obligent, les sociétés non seulement à se spécialiser, mais à rationaliser davantage leurs structures. Bien que ces inférences directes de l'État soient très peu compati-

political institutions, we must be wary, at the least, of new laws which would work against these changes occurring as a result of the operation of natural forces.

Another form of industrial arrangement which your Committee considers should be exempted from the application of competition legislation is the joint venture²⁹.

A.—Specialization Agreements

Your Committee's recommendation in its Bill C-42 Report was that proposed section 31.76 did not go far enough in encouraging the kind of improved performance necessary to assist competition in export markets or against foreign imports. The proposal was too restrictive as to the types of agreements which might be permitted, and the duration of the protection from the application of the conspiracy provisions of the Act was too short.

The "Backgrounder Documentation" issued by the Department of Consumer and Corporate Affairs commented as follows:

"One of the major problems facing companies in a number of Canadian industries is that although their plants may be relatively large in size, they produce a wide range of different products or models. As a result, the volume of production of any given item tends to be small and the cost high by comparison with the much larger scale production of many foreign manufacturers. As a means of overcoming this critical problem, the bill proposes to permit groups of companies to apply to the Competition Board of registration of agreements to specialize their production in order to achieve larger scale, lower cost output. Each firm must undertake to discontinue production of particular products. The Board would be authorized to exempt such companies from charges they might otherwise face of conspiring together to prevent or lessen competition unduly if it concluded that the proposed agreement was warranted by the economic circumstances."

Your Committee commends the Department for identifying what is indeed a "critical problem", but considers that the solution proposed by the Bill does not go nearly far enough.

The restrictive conditions and the duration of the exemption are unrealistic in terms of the new capital expenditures which would in most cases be required to be made by industry to make effective adjustments for specialization. Objections to the restrictive nature of the provision were made by many of the groups and companies which appeared before your Committee or submitted briefs concerning Bill C-42 and Bill C-13. This was confirmed by Messrs. Skeoch and McDonald in their brief to your Committee:

"In general Bill C-13 does not recognize the breadth or long term nature of the rationalization that may well be required for several Canadian industries if they are to survive and prosper".

bles avec les institutions économiques, et politiques canadiennes, nous devons au moins nous méfier de nouvelles lois qui iraient à l'encontre de tels changements qui surviendraient naturellement.

Les entreprises en coparticipation constituent une autre forme d'entente industrielle qui devraient, de l'avis de votre Comité, être exempté de l'application de la Loi sur la concurrence.²⁹

A.—Accords de spécialisation

Dans son rapport sur le bill C-42 votre Comité indiquait que la disposition 31.76 proposée ne favorisait pas suffisamment le genre de mesures propres à améliorer le rendement et à aider la concurrence dans les marchés d'exportation ou contre les importations étrangères. La proposition était trop restrictive quant aux types d'accords qui pourraient être agréés, et la durée de la protection contre l'application des dispositions de la loi concernant les complots était trop courte.

La «Documentation» émise par le ministère de la Consommation et des Corporations disait ceci:

«Un des principaux problèmes auxquels font face les sociétés dans un certain nombre d'industries canadiennes provient du fait que, même si la taille de leur usine est relativement importante, elles produisent toute une gamme de produits ou de modèles différents. Il s'ensuit que le volume de production d'un article donné tend à être restreint et son coût élevé, comparativement à la production à bien plus grande échelle d'un grand nombre de fabricants étrangers. Pour surmonter ces problèmes cruciaux, le bill propose de permettre à des groupes de société de présenter à la Commission de la concurrence des demandes d'enregistrement d'accords visant à spécialiser leur production afin d'obtenir un rendement à plus grande échelle et à meilleur coût. Chaque société doit s'engager à interrompre la production de certains produits. Dans ce cas, si la Commission concluait que l'accord proposé était justifié par les circonstances économiques, elle serait autorisée à libérer ces sociétés des accusations de complot pour empêcher ou diminuer indûment la concurrence, auxquelles elles auraient autrement à faire face.»

Votre Comité félicite le ministère d'avoir identifié ce qui est en fait «un problème crucial», mais estime que la solution proposée dans le bill ne cerne pas assez le problème.

Les conditions restrictives et la durée de l'exemption sont tout à fait irréalistes si l'on songe aux nouvelles dépenses en immobilisations qui devront, dans la plupart des cas, être engagées par l'industrie pour apporter à la spécialisation les rajustements nécessaires. Ces objections à la nature restrictive de la disposition ont été soumises à votre Comité par nombre de groupes et de sociétés qui ont comparu devant lui ou lui ont soumis des mémoires sur le bill C-42 et le bill C-13. Cette situation a été confirmée par MM. Skeoch et McDonald dans le mémoire qu'ils ont présenté devant votre Comité:

«En général, le bill C-13 ne reconnaît pas l'ampleur ou le caractère durable de la rationalisation qui peuvent fort bien être nécessaires à la survie et à la prospérité de diverses industries canadiennes.

"The application of the facts or the creation of the assumptions will vary not only from case to case but as the economic climate or the state of political thought in the country varies. This is, as was argued in the *Dynamic Change* report, particularly important for small countries.

Such countries may feel impelled to encourage rationalization of industry or specialization arrangements and the like in order to develop industries which will be sufficiently strong by world standards to obtain export business and also, perhaps, to become strong enough to establish operations in foreign countries. Such small countries will also have to consider their policies on imports to provide sufficient, but not too much, competition from this source."

In view of s. 32^{29A} of the Act, many specialization agreements would leave the parties open to prosecution thereunder. In essence, a specialization agreement is an agreement "to limit... the facilities for... manufacturing... a product". The only latitude allowed to parties to a specialization agreement would be through the word "unduly"—omitted from the above quotation.

However, it seems unlikely that parties would be willing to undertake specialization agreements in the hope that a court would find that the limitation was not undue, having regard to the niceties of judicial interpretation which that word has undergone and the further confusion likely to result from subsection 32(1.1) added by the Phase I amendments.

Moreover, even if the parties could reasonably satisfy themselves that the agreement did not constitute an "undue" limitation, instinctive wariness of any overt agreement in restraint of trade would likely deter any but the most courageous or foolhardy.

In view of the important role which specialization agreements could play in the Canadian economy, (to say nothing of broader forms of rationalization which are not only not encouraged, but rather, discouraged by Bill C-13) it is clear that some kind of exemption from s. 32 is essential.

The method proposed by the Bill is to grant exemption of a specialization agreement, as defined therein, for a maximum of five years^{29B} provided it has first been found by the Board as "likely to bring about substantial gains in efficiency... that will save resources for the Canadian economy." Moreover, the Board may revoke its approval if it later finds that this condition is not being met.

Your Committee considers, for the reasons mentioned above, that the definition of a specialization agreement should be broadened to include agreements in respect of services and non-production matters such as research and development and that regional specialization be permitted so that a party would not be obliged to completely discontinue production of a product.

Your Committee received representation, including those from Messrs. Skeoch and McDonald, that no time limit should be broadened to include agreements in respect of services and non-production matters such as research and development and that regional specialization be permitted so that a party would not be obliged to completely discontinue production of a product.

L'application des faits ou la création des hypothèses variera non seulement d'un cas à l'autre, mais aussi en fonction de la situation économique ou politique au pays; ainsi que l'a soutenu le rapport sur l'évolution dynamique, cela est particulièrement important pour les petits pays.

Il est possible que ces derniers soient obligés d'encourager la rationalisation de l'industrie ou encore les ententes de spécialisation ou autres accords semblables afin d'assurer le développement d'industries qui seront suffisamment puissantes pour réussir à exporter leurs produits et peut-être même, suffisamment puissantes pour établir des entreprises à l'étranger. Mais ces petits pays devront également surveiller leur politique en matière d'importation afin que ces entreprises exercent une concurrence suffisante, mais limitée.

En vertu de l'article 32^{29A} de la Loi, les parties à de nombreux accords de spécialisation seraient passibles de poursuites judiciaires. Essentiellement, un accord de spécialisation désigne un accord «pour limiter... les facilités de... production... d'un produit». L'interprétation du mot «indûment», omis dans la citation ci-dessus, est le seul moyen de défense dont disposent les parties à un accord de spécialisation.

Toutefois, il semble peu probable que des parties soient désireuses de conclure des accords de spécialisation en espérant qu'un tribunal jugerait que la restriction n'était pas injustifiable, étant donné les différentes interprétations judiciaires qu'on a données à ce terme et la confusion que sèmerait probablement le paragraphe 32(1.1) qu'ajoutent les modifications de la Phase I.

En outre, même si les parties pouvaient s'assurer que l'accord ne constitue pas une restriction injustifiable, il est probable que la prudence instinctive qu'inspire tout accord manifeste restreignant les pratiques commerciales découragerait tout le monde, si ce n'est les plus courageux ou les plus téméraires.

Étant donné le rôle important que les accords de spécialisation pourraient jouer dans l'économie canadienne (sans parler de formes de rationalisation plus générales que n'encourage pas mais que rejette plutôt le bill C-13), il est essentiel que l'article 32 prévoit certaines exceptions.

Le projet de loi propose d'exempter les accords de spécialisation qu'il décrit pendant au plus cinq ans^{29B} à condition que la Commission ait d'abord jugé qu'il permettra probablement de réaliser au chapitre de l'efficacité des gains substantiels entraînant une épargne de ressources pour l'économie canadienne. De plus, la Commission peut retirer son approbation si elle constate par la suite que cette condition n'est pas remplie.

Pour les raisons citées précédemment votre Comité considère qu'il faudrait élargir la définition d'accord de spécialisation pour qu'il comprenne dorénavant des accords portant sur des services et des éléments non liés à la production, comme la recherche et le développement, et qu'on permette la spécialisation régionale pour qu'une partie ne soit pas forcée de stopper complètement la production d'un bien.

Votre Comité a recueilli des témoignages dont ceux de MM. Skeoch et McDonald dans lesquels on estimait qu'on ne devrait pas fixer de limite quant à la durée des accords de spécialisation. Dans son rapport sur le Bill C-42, votre Comité recommandait qu'on prolonge de cinq à dix ans la durée maximale d'un accord. Même si l'on peut parler longuement

perpetuity have ever been favoured. Your Committee therefore recommends that a ten-year term be permitted but that the parties be permitted, by mutual agreement, to extend the term from time to time for further periods of up to ten years each.

The "efficiency" and "saving of resources" tests, also found in the merger provision proposed by the Bill, have been criticized elsewhere in this Report and, in the opinion of your Committee, should be eliminated. In your Committee's opinion, the parties would be unlikely to enter into such an agreement unless they considered that it would result in greater efficiency or some other worthwhile benefit.

Your Committee also considers that the provisions linking permissible specialization agreements to tariff reduction are unnecessary in view of the broad powers to effect tariff reductions contained in section 28 of the Act and even dangerous in view of the possible effect of such reductions on firms in the industry that are not parties to the agreement.

With the removal of the efficiency and customs duties tests, the parties should be able to decide on their own whether or not the agreement falls within the definition, revised as suggested above. It would therefore be unnecessary and wasteful to require the parties to apply to the Board for prior approval of a specialization agreement and your Committee recommends that this requirement be deleted. In the result, any agreement which meets the statutory definition, revised as recommended above, would enjoy, through proposed s. 4.4 with consequential amendments to that section, exemptions from s. 32 and s. 31.4, as it applies to exclusive dealing, of the Act. However, for those that wish greater certainty, a procedure permitting the parties, at their options, to apply to the Board for a binding advance ruling confirming that the agreement falls within the exempting definition should be provided.

It should be noted that if the operation of the agreement results in either of the parties having a monopoly, the provisions of the Act pertaining to monopolies are there and the sanctions resulting from operations against the public interest can be applied.

B.—Joint Ventures

Because of the increasing number of important projects in which Canadian companies are involved which can only be performed on a joint venture basis, your Committee recommended in its Bill C-42 Report that joint ventures be exempted from the definition "merger" in proposed subsection 31.71. As an added precaution, your Committee considers that there should be, in addition, an exemption from section 32 of the Act.

The Commons Committee apparently shared your Committee's concern.³⁰ It suggested that the words "or otherwise" be substituted for the words "or other similar manner". This recommendation was adopted in Bill C-13 (p. 33, line 33). However, no reflection of the Commons Committee's other recommendation to the effect that the position of joint ventures be specifically addressed and clarified was evidenced in Bill C-13 other than the inclusion in lines 36-39 of the words "and includes a joint venture that is effected or to be effected by the creation of a corporation". The word, "includes" sug-

du retrait de toute limite de temps, les contrats à perpétuité n'ont jamais été prônés. Votre Comité recommande donc qu'on fixe une limite de dix ans mais qu'on autorise les parties à prolonger par entente mutuelle ce délai par des périodes pouvant atteindre dix ans chacune.

Les critères d'efficacité et d'épargne de ressources qu'on retrouve également dans les dispositions du projet de loi concernant les fusions ont été critiqués ailleurs dans ce rapport et votre Comité est d'avis qu'il faudrait les supprimer. De l'avis de votre Comité, il est peu probable que les parties passent un tel accord à moins qu'elles n'y voient une mesure permettant d'accroître l'efficacité ou quelque autre avantage intéressant.

Votre Comité estime également que les dispositions liant les accords de spécialisation admissibles aux réductions tarifaires sont inutiles, compte tenu des vastes pouvoirs permettant de réduire les tarifs que contient l'article 28 de la loi, voire redoutables vu les répercussions que ces réductions risquent d'avoir sur les entreprises de l'industrie qui ne sont pas parties à l'accord.

Étant donné la suppression des critères s'appliquant à l'efficacité et aux droits de douane, les parties devraient pouvoir décider d'elles-mêmes si la définition, sous sa forme révisée, s'applique ou non à l'accord. Il serait donc inutile et oiseux de demander aux parties d'obtenir l'approbation préalable de la Commission pour tout accord de spécialisation et votre Comité recommande la suppression de ce critère. En conséquence, tout accord d'exclusivité qui répond à la définition réglementaire, sous sa forme modifiée, serait exempté, aux termes des modifications proposées à l'article 44, de l'application des articles 32 et 31.4 de la loi. Pour ceux qui désirent plus de certitude, on devrait cependant prévoir une procédure permettant aux parties qui le désirent d'exiger de la Commission une décision anticipée et exécutoire confirmant le fait que la définition d'exemption s'applique bien à l'accord.

Il convient de noter qu'on peut toujours avoir recours aux dispositions se rapportant aux monopoles si l'application de l'entente entraîne la constitution d'un monopole par l'une ou l'autre des parties ou imposer les sanctions qui s'imposent si l'accord porte préjudice à l'intérêt public.

B.—Entreprises en coparticipation

Vu le nombre croissant de projets importants auxquels participent les sociétés canadiennes et qui ne peuvent être menés à bien que par le biais d'entreprise en coparticipation, votre Comité recommandait dans le rapport sur le bill C-42 que ces dernières ne soient pas visées par la définition de «fusion» figurant à l'article 31.71. En guise de précautions supplémentaires, votre Comité estime qu'il faudrait également que ces entreprises soient exclues de l'article 32 de la Loi.

Le comité de la Chambre des communes partage apparemment le point de vue de votre comité.³⁰ Je propose que les termes «ou autrement» soient remplacés par les termes «ou par des moyens similaires». Cette recommandation a été insérée dans le projet de loi C-13 à la ligne 33. Cependant le bill C-13 ne tient pas compte de son autre recommandation selon laquelle la position des entreprises en coparticipation devrait être clairement envisagée et précisée, si ce n'est par l'insertion aux lignes 34-37 des termes «et s'entend également d'une entreprise en coparticipation réalisée ou qui doit être réalisée

gests that not only corporate joint ventures are intended to be covered. These two somewhat contradictory and perverse amendments do not appear to be what the Commons Committee had in mind and certainly do not respond to your Committee's recommendation.

Your Committee does recognize that the simple expression "joint venture" may not be sufficiently clear and therefore urges for consideration of the following:

" "joint venture" means an agreement or arrangement between or among two or more persons for the production, supply or acquisition by them of a specified commodity or service, where

(a) the agreement or arrangement relates to a single transaction or to a single series of related transactions, or

(b) none of the persons could reasonably undertake, alone, the object of the agreement or arrangement either because of its size in relation to the physical, staff, financial or other resources of any such persons or because of the risk involved having regard to the magnitude of the risk of contingent payments that is involved in relation to the financial resources and other commitments, actual or contingent of any such person, and includes a joint venture that is effected or to be effected by the creation of a corporation."

Such a joint venture should be exempt from the conspiracy offence (s. 32 of the Act) and any merger provision.

As in the case of specialization agreements, the parties would be exposed to the monopoly provisions of the Act if they operated the joint venture against the public interest. They should also be permitted, at their option to obtain a binding advance ruling confirming that the joint venture qualified for the exempting definition.

V—INDUSTRIAL AND INTELLECTUAL PROPERTY (new s. 31.74)

Your Committee has little to add to the comments made in its Bill C-42 Report³¹ dealing with these matters other than to note its continuing concern that these controversial provisions remain in Bill C-13, the only concession being the removal of the obnoxious provisions which would have permitted the Competition Board to revoke a patent or expunge a trademark, copyright or industrial design and to compel the licensing of trademarks. The provision allowing the Competition Board to compel the licensing of a patent, copyright or industrial design remains. The Draftsman also appear to have taken the opportunity to tighten application of the provision by inclusion of the words "whether conferred by statute or otherwise" in line 34.

In view of the fact that the *Trademarks, Patent, Copyright, and Industrial Design Acts* do not "expressly authorize" licensing of the rights created thereunder, which are by their very

par la création d'une corporation». L'expression «s'entend également» semble indiquer que les entreprises en coparticipations ne sont pas les seules visées. Ces deux modifications quelque peu contradictoires ne semblent pas correspondre à ce qu'envisageait le comité de la Chambre des communes et ne répondent certainement pas à la recommandation de votre Comité.

Reconnaissant que les simples termes «entreprises en coparticipation» ne sont peut-être pas suffisamment précis, votre Comité recommande par conséquent d'étudier ce qui suit:

« «entreprise en coparticipation» désigne un accord ou un arrangement conclu entre deux ou plusieurs personnes pour la production, la fourniture ou l'acquisition par elles d'un article ou d'un service précis, lorsque

(a) l'accord ou l'arrangement concerne une seule transaction ou une seule série de transactions ayant un lien entre elles, ou

(b) ces personnes ne pourraient raisonnablement répondre, seules, à l'objet de l'accord ou de l'arrangement soit en raison de l'importance de l'objet par rapport aux ressources matérielles, financières, en personnel ou autres, de chacune de ces personnes, soit en raison du risque que comporte cet objet vu l'importance des paiements éventuels par rapport aux ressources financières et autres engagements, fermes ou éventuels, de chacune de ces personnes et comprend une entreprise en coparticipation réalisée ou qui doit être réalisée par la création d'une corporation.»

Ce genre d'entreprise ne devrait pas tomber sous le coup de l'article 32 de la Loi (infraction de complot) ou sous les autres dispositions sur les fusions.

Comme dans le cas des accords de spécialisation, les parties seraient exposées aux dispositions de la loi, concernant les monopoles, si elles exploitaient des entreprises en coparticipation contre l'intérêt public. En outre, elles devraient, selon leur option, obtenir une décision préalable exécutive, confirmant que l'entreprise en coparticipation peut être visée par la définition d'exemption.

V—PROPRIÉTÉ INDUSTRIELLE ET INTELLECTUELLE (nouvel article 31.74)

Votre Comité n'a que peu de commentaires à formuler à la suite des observations faites dans son rapport sur le bill C-42³¹ relativement à ces questions. Il tient cependant à faire remarquer que le maintien de ces dispositions discutables dans le bill C-13 continue à le préoccuper. La seule concession serait d'enlever les dispositions inacceptables qui auraient permis à la Commission de la concurrence d'annuler un brevet, de révoquer une marque de commerce, un droit d'auteur ou un dessin industriel ou d'obliger la délivrance de licences pour les marques de commerce. Les dispositions permettant à la Commission de la concurrence d'exiger la délivrance de licences pour les brevets, les droits d'auteur ou les dessins industriels sont toujours dans le projet de loi. Les rédacteurs semblent également avoir saisi l'occasion de restreindre l'application de cette disposition en ajoutant les termes «conféré par une loi ou autrement» à la ligne 35.

Puisque la Loi sur les marques de commerce, la Loi sur les brevets, la Loi sur le droit d'auteur et la Loi sur les dessins industriels n'autorisent pas expressément d'accorder des

nature and design restrictive of competition, all licenses appear to be exposed to application of the proposed provision. It is submitted that such a fundamental change should not be quietly slipped in amongst amendments to competition legislation. If reconsideration of the scope of these rights is required, which your Committee doubts, it should be debated in the context of the current review of the *Trademarks, Patent, Copyright, and Industrial Design Acts* which your Committee understands is being carried out and, as a matter of observing proper principles of law reform, any change proposed in due course by way of amendment to that legislation.

VI—PRICE DISCRIMINATION (existing paragraph 34(1)(a)) and PRICE DIFFERENTIATION (new s. 31.77)

The present price discrimination provisions in the Act prohibit a seller from making a practice of granting any price advantage to one customer buying comparable goods in the same quantities as another customer unless those customers are not in competition with each other. The provision has been interpreted as prohibiting a supplier from favouring members of a cooperative buying group who simply centralized orders in order to take advantage of any volume discount or similar benefit available from the supplier.

The changes of which there appear to be three, to section 34 proposed by Bill C-42 (and which remain unamended in Bill C-13) were characterized by the Department as "minor".³² One, by the addition of the words

"between any of its customers and a person acting on behalf of persons one of whom at least is in competition with such customer"

is intended apparently to allow even a loosely knit buying group, including, presumably, one where the "agent" himself is not responsible to the supplier for payment of the price, to qualify for price benefits if their combined purchases at least equal that of another customer of the supplier. It is to be noted that only one member of the buying group need be in competition with that other customer, apparently in respect only of a tiny share of the market, in order for the whole group of qualify for the advantage.

Another change is the addition of the words:—

"under substantially the same terms and conditions of delivery"

The purpose of this amendment is explained by the Department as follows:—

"When comparing two sales, not only the same quantity and quality will have to be demonstrated, but also substantially the same terms and conditions of delivery. It is made to accommodate the representations which have been made by some sellers who have thought that the existing provisions did not permit the reduction of prices to those buyers who cooperated with the sellers to reduce the costs of delivery."

The third change involves addition of the following words:

licences concernant des droits qui, par leur nature, restreignent la concurrence, toutes les licences semblent assujetties à l'application de la disposition proposée. On estime que ce changement de base ne devrait pas être tout bonnement incorporé aux modifications apportées à la loi sur la concurrence. S'il est nécessaire de reconsidérer la portée de ces droits, ce dont votre Comité doute, la question devrait être débattue dans le contexte de l'examen des lois sur les marques de commerce, sur les brevets, sur les droits d'auteurs et sur les dessins industriels, (en cours d'après ce que votre Comité croit comprendre), et, par souci d'observer les principes de la réforme du droit, tout changement devrait être proposé en temps opportun, par voie de modification à ces mesures législatives.

VI—PRIX DE VENTE DISCRIMINATOIRE (alinéa 34(1)a) existant) et DIFFÉRENCIATION EN MATIÈRE DE PRIX (nouvel article 31.77)

En ce qui concerne les prix de vente discriminatoires, les dispositions actuelles de la loi interdisent à un vendeur d'accorder une réduction de prix favorisant un client par rapport à un autre qui achète des biens de qualité de quantité similaire à moins que ces clients ne soient pas en concurrence l'un avec l'autre. Cette disposition est réputée interdire à un fournisseur de favoriser les membres d'un groupement coopératif d'acheteurs qui n'ont fait que centraliser des commandes afin d'obtenir du fournisseur un escompte sur le volume ou des avantages semblables.

Les trois modifications à l'article 34 proposées dans le bill C-42 (qui demeurent inchangées dans le bill C-13) ont été décrites par le Ministère comme étant «mineures»³². L'une, qui consiste en l'addition des termes

«entre un client et une personne agissant au nom d'autres personnes dont l'une au moins est un concurrent du client»

visent apparemment à permettre aux groupements d'acheteurs même vaguement structurés y compris probablement ces groupes ou l'«agent» lui-même n'est pas responsable du paiement du prix, auprès du fournisseur, de pouvoir bénéficier de prix avantageux si leurs achats combinés égalent à tout le moins ceux un autre client du fournisseur. Il est à noter qu'il suffit qu'un seul membre du groupe soit en concurrence avec cet autre client, apparemment à l'égard d'une petite partie du marché seulement, pour que tout le groupe ait droit à cet avantage.

Une autre modification consiste en l'ajout des termes:

«à des conditions de livraison sensiblement identiques».

L'objet de cette modification est expliqué par le ministère dans les termes suivants:³³

«... pour comparer deux ventes, il faut tenir compte de la similitude, non seulement de la quantité et de la qualité des produits, mais aussi des conditions de livraison. Ce changement a été apporté pour tenir compte des observations de certains vendeurs, qui interprétaient les dispositions actuelles comme ne permettant pas d'accorder des prix inférieurs aux acheteurs qui collaborent avec les fournisseurs en vue de réduire les frais de livraison.»

La troisième modification comporte l'ajout des termes suivants:

“Between any of these customers who are in competition with each other for a share of the patronage of the same ultimate customers”

No explanation whatsoever for this change is offered by the Department in the Proposals Book, and your Committee suspects that it can hardly be passed off as “minor”. The wording is obscure and this perhaps accounts for the fact that there has been little comments in the representations made to your Committee on this particular change other than complaints of confusion.

It would appear the Commons Committee had difficulties interpreting the wording of the revised section and your Committee considers that it may be of service to quote the explanation given in the Commons Committee by members of the Competition Bureau:—³⁴

“Mr. Roy M. Davidson (Senior Deputy Director of Investigations and Research, Department of Consumer and Corporate Affairs): Mr. Chairman, there are two issues here The reference to the same ultimate customers deals with a situation that you find, for example, in the grocery business, where a food manufacturer may be selling to Steinberg’s, which is an integrated operation, and at the same time may be selling to a food wholesaler who is not integrated, the idea being that the food wholesaler is supplying retail stores and the retail stores are competing with Steinberg’s retail stores for the patronage of the same ultimate customers.

This provision means that if the unintegrated wholesaler is prepared to buy the same quantities as Steinberg’s and it is competing, in the language of the proposed section, for the same ultimate customers, it is entitled to the same price.

Mr. Clermont: Mr. Chairman I would like to know what Mr. Bertrand thinks about that.

Mr. Bertrand: (Translation) Mr. Davidson has very well expressed the department’s views on this subject. However, I would like to repeat the explanation in French for the benefit of Mr. Clermont. When we speak of the ultimate consumer, we simply would like that, if the IGA group, wholesalers, buys in the same quantities as a competitor, whether it be Steinberg or Dominion, which are completely integrated operations all playing the role of wholesalers, the two could obtain exactly the same prices, under section 34(1).”

In its report, the Commons Committee’s only recommendation with respect to section 34, which was not followed in Bill C-13, was to make the subject of the section a reviewable practice rather than a criminal prohibition.

Assuming that the explanation given by the Competition Bureau officials before the Commons Committee represents the intention, your Committee considers that the manner in which the intention has been expressed in the Bill is confusing to say the least. The wording suggests that traditional functional discounts for different levels of trade (based on the assumption that one level does not “compete” with another) offered by suppliers may be put in jeopardy and your Commit-

“Entre des clients qui se font une concurrence aux fins d’obtenir, en dernier lieu, une part de la même clientèle”.

Pas la moindre explication de cette modification n’est présentée par le Ministère dans son recueil de propositions, et votre Comité estime qu’elle peut difficilement être classée comme étant «mineure». La formulation en est obscure, et c’est peut-être ce qui explique qu’on l’ait peu commenté cette disposition dans les mémoires soumis à votre Comité, seules quelques plaintes au sujet de la confusion qu’elle suscite ont été formulées.

Il semblerait que le Comité de la Chambre ait eu des difficultés à interpréter la formulation de l’article révisé, et votre Comité estime qu’il pourrait être utile de citer l’explication fournie au Comité de la Chambre par des membres du bureau de la politique de concurrence:³⁴

«M. Roy M. Davidson (Premier sous-directeur des enquêtes et recherches, ministère de la Consommation et des Corporations): Monsieur le président, il y a deux questions en cause ici. Quand on parle de la concurrence pour le même client, on fait allusion à une situation qui pourrait prévaloir dans le domaine de l’alimentation par exemple, où un manufacturier de produits alimentaires pourrait vendre à Steinberg qui est une société intégrée, tout en vendant à un grossiste non intégré; les grossistes approvisionnent les détaillants qui entrent en concurrence avec les magasins Steinberg afin d’obtenir la clientèle des mêmes consommateurs.

La disposition établit que si le grossiste non intégré est disposé à acheter les mêmes quantités que Steinberg et que, d’après le libellé du nouvel article, il fait concurrence pour le même client, il a droit d’obtenir les mêmes prix.

M. Clermont: Monsieur le président, j’aimerais connaître les réactions de M. Bertrand à ce sujet.

M. Bertrand: M. Davidson a bien exposé l’opinion du ministère sur ce sujet. J’aimerais cependant reprendre son explication en français pour le bénéfice de M. Clermont. Lorsqu’on vise le consommateur ultime, on voudrait tout simplement que, si le groupe IGA qui est un grossiste achète les mêmes quantités qu’un compétiteur, soit Steinberg ou Dominion qui ceux ont des opérations complètement intégrées et qui jouent le rôle de distributeurs aussi, les deux puissent obtenir le même prix en vertu du paragraphe 34(1).

Dans son rapport, la seule recommandation du Comité de la Chambre en ce qui concerne l’article 34, laquelle n’a pas été suivie dans le bill C-13, visait à assujettir l’objet de l’article à une procédure de révision plutôt qu’à une interdiction criminelle.

En présumant que l’explication fournie par les cadres du Bureau de la politique de concurrence au Comité de la Chambre représente l’intention visée, votre Comité estime que la façon dont celle-ci est exprimée dans le projet de loi est à tout le moins embrouillée. Selon les termes employés, les escomptes traditionnels offerts par les fournisseurs pour différents niveaux de commerce (fondés sur l’hypothèse selon laquelle un niveau n’en «concurrence pas» un autre) risquent d’être mis en

tee does not consider that such a change should be allowed to slip through as an unexplained, obscurely worded, "minor" amendment. The possible ramifications do not appear to have been appreciated and there should be an opportunity for discussion by those affected in full knowledge of the true purpose and intent.

In addition to the above amendments to section 34, Bill C-13 would introduce a new section 31.77 making "price differentiation" a practice reviewable by the Competition Board. This new provision would permit the Competition Board in certain circumstances to order a supplier to cease granting, for example, volume discounts otherwise permissible under paragraph 34(1)(a) unless the supplier could show that such discounts were "based on a reasonable assessment of the difference in the actual or anticipated cost of supplying customers in different quantities . . .".

This provision would be similar to that which applies in the United States under the *Robinson-Patman Act*, which was introduced, amongst other measures, during the Depression in the expectation that it would assist small business. As indicated above, our law in Canada under paragraph 34(1)(a) of the Act, did not go to the same lengths as the Robinson-Patman provision in that the supplier was not required to cost-justify the different prices.

Today, serious consideration is being given in the United States to repealing the *Robinson-Patman Act*. The U.S. Department of Justice in its report on the matter notes as follows:³⁵

"... Unfortunately, Robinson-Patman, so just in principle, cannot be supported as a net benefit to American society because its real effects as an economic regulatory statute are on balance more costly than beneficial to society.

The simple truth is that Robinson-Patman is a false promise: it provides little, long-run protection to small businessmen. It is just not possible to legislate equality in a free market system. The basic force in changing the structure of the American market-place is the consumer. It is the consumer who decides the type of retail establishment with which he or she wishes to deal. The consumer makes the choice as to whether he or she wishes the personalized service and convenience of a small establishment, providing special goods with special know-how, or the lower prices, relatively less service, and greater inconvenience of a larger store . . ."

It is anomalous that Canada is considering introduction of legislation which, at the same moment, the United States is seriously considering abandoning. An important rationale for anti-trust laws must be lower cost to consumers. There is a lamentable absence of proof that such will in fact be the result of most of the Phase II amendments. In "Proposals for a New Competition Policy for Canada—Second Stage" the Department of Consumer and Corporate Affairs has contented itself with unsupported assertions that the present provisions of the

danger, et votre Comité estime qu'on ne doit pas permettre l'adoption d'une telle modification «mineure», non expliquée et formulée de façon aussi obscure. Les ramifications possibles ne semblent pas avoir été évaluées, et il devrait y avoir discussion de la question par les personnes visées, en pleine connaissance du véritable objet de la disposition.

Outre les modifications à l'article 34 susmentionnées, le bill C-13 introduirait un nouvel article 31.77 faisant de la «différenciation en matière de prix» une pratique sujette à être révisée par la Commission de la concurrence. Cette nouvelle disposition permettrait à la Commission de la concurrence, dans certaines circonstances, d'enjoindre à un fournisseur de cesser d'accorder, par exemple, des rabais sur les volumes, autrement admissibles aux termes de l'alinéa 34(1)a), à moins que le fournisseur puisse prouver que ces rabais, «par suite d'une évaluation raisonnable du coût réel ou prévisible, découlent de la variation de quantités livrées . . .».

Cette disposition serait semblable à celle qui s'applique aux États-Unis aux termes de la *Robinson-Patman Act*, qui a été adoptée, entre autres mesures, pendant la dépression, dans l'espoir de venir ainsi en aide aux petites entreprises. Comme on l'a ci-dessus mentionné, aux termes de l'alinéa 34(1)a) de la loi, la loi canadienne n'avait pas autant de portée que la loi *Robinson-Patman* en ce sens qu'elle n'exigeait pas du fournisseur qu'il justifie la différenciation en matière de prix.

A l'heure actuelle, le gouvernement américain songe sérieusement à abroger la loi *Robinson-Patman*. A cet égard le ministère de la Justice des États-Unis a noté dans son rapport ce qui suit:³⁵

«... Malheureusement, la loi *Robinson-Patman* pourtant très juste en théorie, ne profite pas à la société américaine, car en tant que régulateur économique, elle a des effets qui présentent plus d'inconvénients que d'avantages pour la société.

La simple vérité est que la loi *Robinson-Patman* est une promesse en l'air: elle n'assure finalement qu'une faible protection aux exploitants des petites entreprises. Il n'est tout simplement pas possible d'imposer l'égalité par voie législative, dans un système de libre entreprise. C'est le consommateur qui constitue la force fondamentale susceptible de changer la structure du marché américain. C'est lui qui décide du genre d'établissement de vente au détail avec lequel il fera affaire. C'est lui qui choisit entre d'une part le service individuel et la commodité qu'offre une petite entreprise, dont les produits particuliers sont présentés avec un certain art, et d'autre part les prix moins élevés, le service relativement moins relevé et les inconvénients plus nombreux qui caractérisent un grand magasin . . .»

Il est anormal que le Canada songe à adopter une loi au moment même, où les États-Unis songent sérieusement à l'abroger. La réduction des coûts pour le consommateur doit être l'une des principales raisons justifiant l'adoption des lois anti-trust. Rien ne prouve que la plupart des modifications de la deuxième étape auront un tel résultat et c'est un état de faits déplorable. Dans «Propositions pour une nouvelle politique de concurrence pour le Canada—deuxième étape», le ministère de la Consommation et des Corporations s'est contenté de simples

Act relating to mergers and monopolies are "obviously inadequate". It is strange that in the matter of price differentiation, the one area covered by Phase II where there is some clear evidence of the effect on costs to the consumer, the Bill would move in the direction of increasing those costs.

Your Committee's recommendation is that the price differentiation provisions contained in proposed section 31.77 be deleted.

VII—MATTERS HELD OVER FROM PHASE I AMENDMENTS

Your Committee's concern with an effective right of appeal from decisions of the Competition Board and the status of regulated industries under the Act began with its examination of the Phase I amendments to the Act effected by Bill C-2 in the first session of the present Parliament. In its report, which appears as an Annex to the Senate Debates of December 10, 1975, your Committee noted in item No. 4 at pp. 1590-1593 that the then Minister of Consumer and Corporate Affairs had undertaken to consider the status of regulated industries in the Phase II amendments. Your Committee noted in item 7 at p. 1594 that it would be appropriate to consider the question of appeals following introduction of the Phase II amendments.

A.—Right of Appeal from decisions of the proposed Competition Board.

Your Committee recommended in its Bill C-42 Report^{35A} a full right of appeal to the Federal Court of Appeal and in addition a right of appeal to the Governor in Council of the kind provided in subsection 64(1) of the *National Transportation Act*.^{35B}

It is to be noted that the right of appeal to the Federal Court of Appeal was in part supported by recommendation 37 of the Commons Committee's report on Bill C-42.^{35C}

The response to these recommendations in Bill C-13 has been to reject entirely the recommendation for any appeal to the courts.³⁶ Your Committee's additional recommendation of an appeal to the Governor in Council has been partly followed in proposed section 31.91 by giving the Governor in Council, on the recommendation of the Minister of Consumer and Corporate Affairs, the right to annul divestiture orders of the Competition Board and orders refusing to allow specialization agreements. No right of Cabinet review whatsoever is provided in respect of the majority of decisions of the Board.

Your Committee considers that this very limited right of review is totally inadequate and it adheres to its earlier recommendation. The provision making exercise of this right of review, such as it is, dependent upon the fiat of someone who will be perceived by the public as the opposite party in the

affirmations non fondées pour décréter que les dispositions actuelles de la loi concernant les fusions et les monopoles comportent «de graves lacunes». En ce qui concerne la différenciation en matière de prix, seul domaine abordé dans la deuxième étape où il est nettement question des répercussions sur les coûts que doit assumer le consommateur, il est étrange que le projet de loi prévoie une augmentation des coûts en question.

Votre Comité recommande que les dispositions relatives à la différenciation en matière de prix contenues dans l'article 31.77 soient supprimées.

VII—QUESTIONS NON ABORDÉES PAR LES MODIFICATIONS DE PREMIÈRE ÉTAPE

Votre Comité s'est intéressé de très près au droit d'interjeter appel des décisions de la Commission de la concurrence et au statut des industries réglementées au termes de la loi, depuis qu'il a entrepris l'étude des modifications contenues dans l'Étape I que le bill C-2 a apportées à la Loi lors de la première session de la présente législature. Dans son rapport, qui figure en annexe aux débats du Sénat du 10 décembre 1975, votre Comité souligne à la rubrique n° 4 aux pages 1590-1593 que le ministre de la Consommation et des Corporations alors en poste s'était engagé à étudier le statut des industries réglementées dans les modifications de l'Étape II. Votre Comité a fait observer à la rubrique 7 à la page 1594 qu'il y aurait lieu d'examiner la question des appels après l'introduction des modifications de l'Étape II.

A.—Droit d'appel des décisions de la Commission de la concurrence proposée

Dans son rapport sur le Bill C-42^{35A}, votre Comité a recommandé qu'on reconnaisse le droit d'interjeter appel devant la Cour d'appel fédérale ainsi que celui d'en appeler au gouverneur en conseil comme il est prévu à l'article 64(1) de la *Loi nationale sur les transports*.^{35B}

Il convient à cet égard de souligner que la reconnaissance du droit d'interjeter appel auprès de la Cour d'appel fédérale a été partiellement appuyée par la recommandation numéro 37 du Rapport du Comité de la Chambre des communes sur le Bill C-42.^{35C}

Malgré ces recommandations, le bill C-13 n'a tenu aucun compte de celle qui touche le droit d'interjeter appel auprès des tribunaux.³⁶ La recommandation faite en outre par votre Comité quant à la possibilité d'en appeler au gouverneur en conseil a été partiellement appliquée à l'article 31.91 du fait qu'on accorde à ce dernier, sur la recommandation du ministre de la Consommation et des Corporations, le droit d'annuler une ordonnance de la Commission de la concurrence enjoignant à une personne de se départir d'une partie de ses éléments d'actifs ainsi que le droit d'annuler des ordonnances refusant d'autoriser un accord de spécialisation. Il n'est pas par ailleurs nullement prévu que le Cabinet ait le droit de revoir la majorité des décisions de la Commission.

Votre Comité estime que ce droit de révision est très restreint et tout à fait insuffisant, et il s'en tient à sa recommandation précédente. La disposition par laquelle l'exercice de ce droit, tel qu'il est actuellement défini, est assujéti à la bonne volonté de quelqu'un qui sera considéré par le public comme la

proceedings, is little short of a travesty of justice in a country where the rule of law has been a cherished institution.

B.—Regulated Conduct.

After pointing out the confusion to which industries, trades and professions already regulated by federal or provincial law would be subject if exposed to additional regulation in the form of prosecution or orders issued by the Competition Board under the Competition Act, and deploring the spectre of one government department acting as a watchdog over other departments, your Committee recommended, in its Bill C-42 Report that a statutory exemption should be provided, codifying and clarifying that which the *Breweries* case 1960 O.R. 601 and the *Natural Products Marketing Board* case 1957 S.C.R. 198 have already suggested.

The Bill C-13 response to this recommendation, consisting principally of the deletion of paragraph (c) of the definition "regulated conduct" in subsection 4.5(2) and the special status accorded to agricultural products marketing boards fall far short of your Committee's recommendations.

Your Committee considers that the statutory right presently granted to the Director of Investigation and Research (the proposed Competition Advocate) in section 27.1 of the Act to make representations before regulatory tribunals, together with the directions to such tribunals to exercise their powers in a manner least restrictive of competition contained in section 4.6 proposed by the Bill are more than an adequate safeguard against anti-competitive behaviour of regulated trades, industries and professions without subjecting them to the substantive provisions of the proposed Competition Act.

If a statutory right to appear before regulatory tribunals is to be given the Advocate, your Committee considers that there is much to be said for so providing only in the particular statute or regulations governing such tribunal. In this way only will the role of the Advocate be attuned to the context of the matters which the particular tribunal is charged to oversee.

Given that the purpose of most regulatory tribunals is to supervise because of a lack of competition, it seems presumptuous to generalize through a blanket provision, as is proposed by Bill C-13, on the degree of competition which must be observed. Policy and implementing legislation in this regard should be worked out in the context of the particular government department concerned.

It is further recommended that the definition "regulated conduct" in proposed subsection 4.5(2) be replaced by the following:

" "regulated conduct" means any conduct

- (a) of a person the prices, fees or rates charged by whom are subject to approval or disapproval by, or
- (b) that is subject to approval or disapproval by

partie adverse au cours des poursuites, ressemble à peu de choses près à une parodie de justice dans un pays où la règle du droit est une institution sacrée.

B.—Activité réglementée

Après avoir fait état de la confusion dans laquelle se retrouveraient les commerces, industries et professions qui sont déjà régis par la législation fédérale ou provinciale si un règlement supplémentaire venait les exposer à des poursuites ou à des ordonnances rendues par la Commission de la concurrence aux termes du projet de loi sur la concurrence, et après avoir aussi déploré une situation peu réjouissante dans laquelle un ministre serait chargé de surveiller d'autres ministères, votre Comité a recommandé dans son rapport sur le bill C-42 que soit légalement prévue une exemption qui codifie et précise ce que le cas des brasseries, *Ontario Reports* 601 de 1960 et le cas de l'Office de commercialisation de produits naturels, rapport de la Cour suprême 198 de 1957 ont déjà établie.

En réponse à cette recommandation, le bill C-13 n'a en somme que supprimé l'alinéa c) de la définition d'"activité réglementée" au paragraphe 4.5 (2), et le statut spécial reconnu aux offices de commercialisation de produits agricoles demeure bien en deça des recommandations de votre Comité.

Votre Comité estime que le droit légalement conféré au directeur de l'enquête et de la recherche (l'Administrateur de la politique de la concurrence) par l'article 27.1 de la loi qui lui permet d'intervenir auprès des tribunaux de réglementation de même que les directives enjoignant ceux-ci à exercer leurs pouvoirs en prenant des mesures qui restreignent le moins possible le jeu de la concurrence, comme le prévoit l'article 4.6 du projet de loi, constituent une garantie suffisante contre un comportement anti-concurrentiel de commerces, d'industries ou de professions réglementés et il est par conséquent inutile de les assujettir aux dispositions du projet de loi sur la concurrence.

Si l'on prévoit accorder à l'administrateur le droit de comparaître devant les tribunaux de réglementation, votre Comité croit fermement qu'il serait logique de ne traiter de ce droit que dans la la seule loi ou les seuls règlements régissant ce tribunal. Ce n'est que de cette façon que l'on pourra vraiment établir une concordance entre le rôle de l'administrateur et les questions dont sera chargé le tribunal en question.

Comme le rôle de la plupart des tribunaux de réglementation consiste à exercer un rôle de surveillance en raison de l'absence de concurrence, il semble présomptueux d'imposer, dans tous les cas, au moyen d'une disposition générale, comme le propose le bill C-13, le niveau de concurrence à respecter. L'élaboration d'une politique et d'une loi à cet égard devrait prendre en considération les particularités du ministère intéressé.

Il est par conséquent recommandé que la définition d'"activité réglementée" qui figure à l'article 4.5(2) soit remplacée par ce qui suit:

« "activité réglementée" désigne toute activité exercée par une personne, quand

- (a) les prix, les honoraires ou les taux qu'elle demande sont soumis à l'approbation, ou
- (b) qui est soumis à l'approbation

a regulating agency that

(c) is not appointed or elected by the persons, or by classes or representatives of the persons, whose conduct is subject to be regulated by such agency, or

(d) is subject to supervision by a supervising agency that is not appointed or elected by the persons, or by classes or representatives of the persons, whose conduct is subject to be regulated by such regulating agency,

and includes the conduct of a regulating agency acting within a power referred to in the definition "regulating agency" or "supervising agency", whichever is applicable;".

C.—Franchises

In its report on the Phase I amendments to the Act your Committee noted its concern that legitimate franchise arrangements might be seriously affected by the provisions, which of course have since become law, giving the Board jurisdiction to make orders in relation to exclusive dealing, market restrictions and tied selling practices.

Your Committee is gratified to note that this particular difficulty appears to have been satisfactorily addressed by the amendments to subparagraph 31.4(5)(c)(i) of the Act proposed by Clause 26 of Bill C-13.

VIII—OTHER MATTERS

There are a number of other matters not dealt with in the foregoing in respect of which your Committee is content to refer to the comments in its earlier report. In particular, your Committee refers to systematic delivered pricing, interlocking management and interim injunctions.

Your Committee notes with satisfaction that its recommendations dealing with preliminary applications, the question of solicitor client privilege in section 10.1 and removal of the substitute action provisions from the class action section (although other concerns noted with respect to this section remain), have been reflected in the changes from Bill C-42 effected in Bill C-13.

Respectfully submitted,

SALTER A. HAYDEN,
Chairman.

d'un organisme de réglementation qui

(c) n'a pas été nommé ni élu par les personnes, ou par les catégories ou les représentants des personnes, dont il peut réglementer l'activité, ou

(d) est soumis au contrôle d'un organisme de contrôle, qui n'a pas été nommé ni élu par les personnes, ou par les catégories ou les représentants des personnes, dont l'organisme de réglementation peut réglementer l'activité,

et s'entend également de l'activité d'un organisme de réglementation ou d'un organisme de contrôle, agissant dans le cadre des pouvoirs visés à la définition d'«organisme de réglementation» ou d'«organisme de contrôle», selon le cas;».

C.—Concessions

Dans son rapport sur les amendements à la loi de la Phase I, votre Comité a semblé craindre que les dispositions relatives à la concession légitime puissent être gravement touchées par les dispositions qui, bien sûr, depuis, sont devenues lois, et qui habilite la Commission à édicter des ordonnances relativement à l'exclusivité, à la limitation du marché et aux pratiques de vente liée.

Votre Comité est heureux de constater que cette difficulté particulière semble avoir été aplanie de façon satisfaisante par l'amendement au sous-alinéa 31.4(5)c)(i) de la Loi, proposé par l'article 26 du bill C-13.

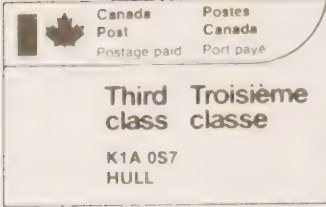
VIII—AUTRES QUESTIONS

Il y a un certain nombre d'autres questions qui ne sont pas traitées dans ce qui suit et au sujet desquelles votre Comité se contente de vous renvoyer aux commentaires formulés dans son rapport précédent. En particulier, votre Comité vous renvoie à la pratique systématique de prix à la livraison, au cumul de fonctions et à l'injonction provisoire.

Votre Comité note avec satisfaction que les recommandations qu'il a faites au sujet des demandes préliminaires du secret professionnel entre l'avocat et son client à l'article 10.1 et du retrait des dispositions relatives à l'action indirecte de l'article sur l'action collective (même si d'autres sujets de préoccupation mentionnés en ce qui a trait à cet article demeurent), ont donné lieu à des changements au bill C-42 que l'on retrouve dans le bill C-13.

Respectueusement soumis,

Le président,
SALTER A. HAYDEN.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Printing and Publishing,
Supply and Services Canada,
45 Sacre-Coeur Boulevard,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie et Édition,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7



Third Session
Thirtieth Parliament 1977-78

Troisième session de la
trentième législature, 1977-1978

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

Standing Senate Committee on

Comité sénatorial permanent des

Banking, Trade and Commerce

Banques et du commerce

Chairman:
The Honourable SALTER A. HAYDEN

Président:
L'honorable SALTER A. HAYDEN

INDEX

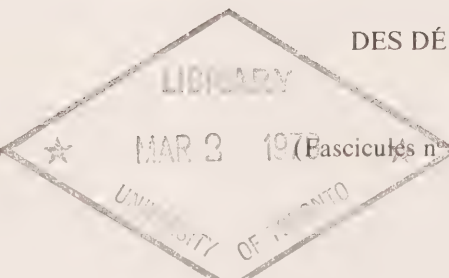
INDEX

OF PROCEEDINGS

DES DÉLIBÉRATIONS

(Issues Nos. 1 to 48 inclusive)

(Fascicules n° 1 à 48 inclusivement)



Prepared
by the
Information and Reference Branch,
LIBRARY OF PARLIAMENT

Compilé
par le
Service de consultation et référence
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

SENATE OF CANADA

Standing Senate Committee on Banking, Trade and
Commerce

3rd Session, 30th Parliament, 1977-78

INDEX

(Issues 1 to 48 inclusive)

A&P

Prices, cutting, case 33:20, 21, 23, 24, 30

AIB

See

Anti-Inflation Board

Advance Study on Budget Resolutions Respecting Income Tax

...

Report to Senate 11:5-28

Appendix, recommendations 11:27-8

Conclusion 11:26, 27

Table of Contents 11:6

See also

Bill C-11

Income Tax Act

Alberta, Province

Petroleum, exploration 22:10-1, 13

Allmand, Hon. W. W., Minister, Consumer and Corporate Affairs Dept.

Bill C-46 36:9-27, 65-76

Anderson, Raymond, Premium Tax Services (Ont.) Ltd., Tax Discounting Enterprises

Bill C-46 36:39-61

Anisman, Philip, Director, Corporate Research Branch, Consumer and Corporate Affairs Dept.

Bill S-2 8:6-30

Antaki, Camille, Secr., Montreal City and District Savings Bank

Bill C-57 46:7-30

Anti-Inflation Act

Agreement, compensation 34:9-10, 11

Industries, Order in Council 34:13-4

Order in Council P.C. 1976-910, April 15, 1976 34:11-2

Prices, profits 34:7

Termination 34:7, 8-9

SÉNAT DU CANADA

Comité sénatorial permanent des Banques et du commerce

3^e session, 30^e législature, 1977-1978

INDEX

(Fasc. 1 à 48 inclusivement)

Accord Canada-Malaisie en matière d'impôt sur revenu, Loi

Voir

Bill S-9

Accords de spécialisation

Autorisation, période 17:27, 28-9; 23:13, 14, 16

Définition 23:15

Surveillance 23:15

Valeur 23:14

Action collective

Défendeur, frais 17:38-46

Voir aussi

Concurrence, Loi

Administration financière, Loi

Escompteurs fiscaux, application 36:24

Administration pétrole, Loi

Importateurs, charge financière excessive,

indemnisation 37:12, 13-4

Voir aussi

Bill C-19

Administration pétrole et Loi urgence sur approvisionnement énergie, Loi modifiant Loi

Voir

Bill C-19

A & P

Prix, réduction, cas 33:20, 21, 23, 24, 30

Alberta, Province

Pétrole, exploration 22:10-1, 13

Allmand, hon. W. W., Ministre, Consommation et Corporations

Bill C-46 36:9-27, 65-76

Anderson, M. Raymond, Premium Tax Services (Ont.) Ltd., Les entreprises d'escomptes consentis

Bill C-46 36:39-61

See also

Bill C-18

Anti-Inflation Act and guidelines, Act to amend

See

Bill C-18

Anti-Inflation Board

Termination, effects 34:8, 10-1

Austin, Hon. Jacob, Senator (Vancouver South)

Advance study of Budget Resolutions respecting income tax and any bill . . . 5:22

Bill C-13, subject-matter 22:10-3

Bill C-56 47:13-4, 19-21, 23-4

Bill C-57, subject-matter 40:22-4, 29-30, 47; 42:37

Bill S-2 7:18-20, 23-4, 26; 8: 28-9

Badgley, F. H., Assistant National Commissioner, Canadian Red Cross Society

Bill S-3 20:28-9

Baird, David, Adviser to Committee

Bill S-11 35:8-35

Bank Act

Quebec savings banks, application 42:20-2

Bank Act and Quebec Savings Bank Act, Act to amend

See

Bill C-16

Bank of Canada

Loans, deposits 44:19-20

Women, officers 44:19

Banking, Trade and Commerce, Standing Senate Committee

Member, conflict of interest 40:6

Bankruptcy

Caveat, filing 35:21, 22

Commercial arrangement 35:26, 30

Consumer arrangements 35:22-3

Corporations, agent, function 35:21

Creditors

Preferred 35:14

Secured 35:14, 23, 29, 30

Debts, discharge 35:27-8

Discharge, powers of court 35:25

Estate assets, selling 35:31, 32-3

Fraudulent conveyance 35:9-10

Fraudulent preference 35:9-10

Inspectors, board 35:24

Interim receiver, appointment 35:26-7, 28

International insolvencies 35:36

Landlord rights 35:15-6, 17, 18

Laws

Federal, jurisdiction 35:12-3

Provincial, application 35:12-3, 14, 15

Licenses 35:7, 8, 22

Anisman, M. Philip, directeur, Direction recherche sur corporations, min. Consommation et Corporations

Bill S-2 8:6-30

Antaki, M. Camille, Secr., Banque d'épargne de la Cité et du District de Montréal

Bill C-57 46:7-30

Anti-inflation, Loi

Accords, modifications 34:9-10, 11

Décret du Conseil, 1976-910, 15 avril 1976 34:11-2

Expiration 34:7, 8-9

Industries, décret en conseil 34:13-4

Prix, bénéfices 34:7

Voir aussi

Bill C-18

Anti-inflation et indicateurs y afférents, Loi modifiant Loi

Voir

Bill C-18

Association canadienne construction

Bill C-13, teneur, mémoire, discussion 29:5-36

Membres 29:5

Association canadienne des paiements

Association des banquiers canadiens, relation 44:21, 22-7

Assurance-dépôts 40:19-20

Banque du Canada

Limites, établissements 40:12

Réserves 40:26-8, 54-9

Caisses

(de) Crédit 40:41, 45

Populaires 40:11-2

«Centrale», définition 40:40

Chambres compensation, pouvoir 44:21, 22

Chèques, lettres de change 44:21

Créances privilégiées 40:10

Établissement 40:14

Membres

Banque du Canada 40:39

Banques

(à) Charte 40:30, 38

Étrangères 40:37

Conseil, contrôle 40:39

Droit participation 40:11, 37

Insolvabilité, créances privilégiées 40:19-22, 25-7

«Participants», «non-participants» 40:11, 26-9

Quasi-banques 40:12, 23, 25-6, 32-3, 38

Vote relatif à règlement imposant amende 40:23

Régimes dépôts 44:20-1

Règlements, autorisation 40:42, 43-4, 46

Réserves

Devises étrangères 40:54

Fonds opérations de compensation 40:32-3

Montant, règlements 40:35, 36, 49, 51

Primaires 40:10, 11, 26-8, 47-8, 49, 50, 55

Quasi-banques 40:33-4

Secondaires 40:51

Titres en cas découvert 40:34-5

Preferences, provincial legislation 35:7
 Registrar 35:24-5
 Superintendent 35:7
 Wage earner protection scheme 35:7-8, 14, 18-9, 20
See also
 Bill S-11

Bankruptcy Act, 1978

See
 Bill S-11

Banks

Auditors, role 42:77-9
 Authorized capital 42:11
 "Bank", "banking", use of words 42:88
 Bill C-57, proposed classes 42:10
 Capital, liquidity, guidelines 42:75, 79-81
 Commencing business 42:19-20, 22-5
 Corporate powers 42:70-5, 82
 Deposits, *situs* 42:48
 Dividends, restriction 42:72-3
 Incorporation, letters patent 42:12-7, 19-20, 22-5, 37, 84
 Trust companies 42:25-6
 Investments
 Export Development Corp. 42:55-6, 58-62
 Foreign corporations 42:54, 57-8
 Grandfathering provisions 42:66-70
 Shareholding, limit, exceptions 42:52-4
 Temporary 42:62, 64-5
 Lending against security 42:48-50
 Loans to directors 42:73-4
 Offences against Act 42:65
 Officers, directors 42:26-31, 76-8, 82; 44:20
 Powers and regulations
 Advisers, investment 42:47
 Data processing 42:46, 62-3
 Factoring, leasing 42:40, 43-6
 Non-banking activities 42:50; 44:9
 Registered savings plans 42:47
 Residential mortgages 42:46
 Securities, marketing 42:46-7
 Trust activities 42:47
 Shareholders, control 42:10-1
 Shares 42:17-8, 31-6, 69-72; 46:23-4

Banks, Foreign

Banking operations 42:39
 Borrowing 42:40-1
 Incorporation 42:15-6, 24, 38, 42
 Non-bank affiliates 42:39
 Shares other Canadian corporations 42:41

Banks and Banking Law Revision Act, 1978

See
 Bill C-57, subject-matter

Barrow, Hon. A. Irvine, Senator (Halifax-Dartmouth)

Advance study of Budget Resolutions respecting income tax and any bill . . . 4:37, 50-1; 5:10, 21; 12:9-10
 Bill C-13, subject-matter 16:14, 18-9, 25-6; 17:11, 44-5, 47
 Bill C-23 15:30

Soldes de compensation 40:45

Association canadienne des paiements, Loi

Loi distincte 44:21-2, 23-4

Association des banquiers canadiens

Constitution en corporation, compensation 40:15, 26, 34; 44:21-7

Association manufacturiers canadiens

Bill C-13, teneur, mémoire, discussion 25:6-29

Association minière du Canada

«Bullion coin» 38:8-9, 11, 12, 13-4

Assurance-vie

Voir
 Impôt sur revenu, Loi

Assurance-vie du Canada, association

Bill C-11, mémoire 4:6-24
 Historique, fonctions 4:6

Austin, hon. Jacob, sénateur (Vancouver-Sud)

Bill C-13, teneur 22:10-3
 Bill C-56 47:13-4, 19-21, 23-4
 Bill C-57, teneur 40:22-4, 29-30, 47; 42:37
 Bill S-2 7:18-20, 23-4, 26; 8:28-9
 Étude anticipée des propositions budgétaires ayant trait à impôt sur revenu et de tout bill ou . . . 5:22

Badgley, M. F. H., Commissaire national adjoint, Société canadienne Croix-Rouge

Bill S-3 20:28-9

Baird, M. David, Conseiller du Comité

Bill S-11 35:8-35

Banque d'épargne de la Cité et du District de Montréal

Acquisition propres actions 44:8
 Actionnaires 44:10-4; 46:13
 Administrateur, qualités requises 44:16; 46:17
 Capital social autorisé 46:12-7
 Dénomination sociale 46:7-12
 Pouvoirs 46:24-5
 Prêts
 Dirigeants ou employés Banque 44:9
 Modifications proposées 46:25-30
 Restrictions 44:6-7; 46:6
 Succursales 44:5-6

Banque du Canada

Femmes, admissibilité postes d'administrateurs 44:19
 Prêts, dépôts 44:19-20

Banque Toronto-Dominion

Livre blanc sur législation bancaire, opinion 42:41-2

Banques

Actionnaires, degré contrôle 42:10-1

Bill C-56 47:19
 Bill C-56, subject-matter 39:28, 55, 72-3
 Bill C-57, subject-matter 40:51; 42:9, 59, 63; 44:26-7
 Bill C-59, subject-matter 43:13-4
 Bill S-2 7:15, 25, 37, 44; 8:18; 18:10
 Bill S-3 19:12, 18, 21, 23-4; 20:14; 21:12, 22, 34, 44

Beaubien, Hon. Louis-Philippe, Senator (Bedford)

Advance study of Budget Resolutions respecting income tax and any bill . . . 1:8-9, 14, 19, 22; 2:5-11, 14, 17-8, 22-3, 25-6, 33-5, 40, 50, 60-3; 3:9, 16, 18; 4:9-10, 38; 5:22, 27; 12:6
 Bill C-13, subject-matter 16:24; 17:9, 16, 20, 22, 25, 39, 41; 32:37-8
 Bill C-23 15:30-1
 Bill C-56, subject-matter 39:21-4, 26-7, 32, 34, 38, 40
 Bill C-57, subject-matter 40:35-7, 40; 42:40, 48-50, 53-6, 61, 64; 44:6-10

Bell, Hon. A. E. H., Senator (Nanaimo-Malaspina)

Bill C-56 47:26

Bergeron, Viateur, Pres., Quebec Bar Assoc.

Letter to Chairman of Committee re Bill S-2, French version 26A:1

Bertrand, R. J., Ass. Deputy Minister, Consumer and Corporate Affairs Dept.

Nordair purchase by Air Canada, intervention 29:8, 9, 10-1

Bill C-11—An Act to amend statute law relating to income tax and to provide other authority for raising of funds

Definitions

Amalgamation 2:54, 55; 5:16
 Canadian resource property 3:13
 Government bonds 2:16
 Merger 2:54, 55; 5:16
 "Persons who act in concert" 2:48, 49
 Religious organization 2:13

Discussion

Clause 3(2)—Employee stock options 5:7-8; 11:24
 Clause 4(1)—Employment expense deduction 11:22
 Clause 5—5:31
 Clause 7—5:31
 Clause 8(3)—Loan to shareholder, etc. 11:20
 Clause 14—5:9; 11:20
 Clause 14(2)—Limitation 11:10
 Clause 16—2:5
 Clause 16(2)—2:6-7
 Clause 21(3)—2:8, 22; 11:17-8
 Clause 24(1)—Involuntary disposition of resource property 3:11-6; 11:21
 Clause 27—2:10-1
 Clause 29(5)—3:5; 11:20-1
 Clause 29(9)—Acquisition of control 3:8-9
 Clause 30(3)—3:5
 Clause 31(1)—3:5
 Clause 32(1)—11:23
 Clause 42(7)—5:16
 Clause 52(1)—11:23

Actions 42:17-8, 31-6, 69-72; 46:23-4
 Administrateurs, dirigeants 42:26-31, 76-8, 82; 44:20
 «Banque», «bancaire», utilisation mots 42:88
 Bill C-57, catégories proposées 42:10
 Capital, liquidités, rapport 42:75, 79-81
 Capital social autorisé 42:11
 Constitution en corporation, lettres patentes 42:12-7, 19-20, 22-5, 37
 Compagnies fiduciaires 42:25-6
 Début opérations 42:19-20, 22-5
 Dépôt, *situs* 42:48
 Dividendes, conditions 42:73
 Infraction à Loi 42:65
 Placements
 Détenion actions, limite, exceptions 42:52-70
 Droits acquis 42:66-70
 Provisoires 42:62, 64-5
 Société expansion exportations 42:55-6, 58-62
 Sociétés étrangères 42:54, 57-8
 Pouvoirs et règlements
 Actions, vente 42:46-7
 Activités fiduciaires 42:47
 Activités non bancaires 42:50; 44:9
 Affacturage, crédit—bail financier 42:40, 43-6
 Conseil, investissements 42:47
 Hypothèques résidentielles 42:46
 Informatique 42:46, 62-3
 Régimes enregistrés d'épargne 42:47
 Prêts
 Aux administrateurs 42:73-4
 Sur garantie 42:48-50
 Sociétés, réglementation, application 42:70-5, 82
 Vérificateurs, rôle 42:77-9

Banques, Loi

Banques d'épargne de Québec, application 42:20-2

Banques d'épargnes de Québec

Loi, modifications proposées 44:17; 46:11-30
 Loi sur banques, application 42:20-2

Voir aussi

Banques d'épargne de la Cité et du District de Montréal

Banques et commerce, Comité sénatorial permanent

Député, conflit d'intérêt 40:7

Banques étrangères

Actions d'autres sociétés canadiennes 42:41
 Activités bancaires 42:39
 Constitution en corporation 42:15-6, 24, 38, 42
 Emprunts 42:40-1
 Filiales non bancaires 42:39

Barreau du Québec, Association

Comité avocats du Québec, Bill S-2, étude, version française 18:5-6

Barrow, hon. A. Irvine, sénateur (Halifax-Dartmouth)

Bill C-13, teneur 16:14, 18-9, 25-6; 17:11, 44-5, 47
 Bill C-23 15:30

Clause 52(3)— 11:23
 Clause 53(1)— 11:23
 Clause 54(3)—Net capital losses 11:23
 Clause 56(1)— 2:43; 3:7, 8
 Clause 56(2)(i)— 2:15-6
 Clause 57(2)—Additional deduction from tax 11:22
 Clause 61(2)—Investment tax credit of trust 11:19
 Clause 68(12)—Computation of income 11:11
 Clause 68(22)—“1975 branch accounting election deficiency” 11:11
 Clause 71— 2:11; 9:7
 Clause 71(1)—Communal organizations 9:7
 Clause 71(3)(b)—Idem 9:11
 Clause 71(4)(e)—“Religious organization” 2:13-4, 15
 Clause 72— 3:25; 11:21-2
 Clause 73(1)— 2:9, 10
 Clause 76—Determination of losses 4:55; 11:25
 Clause 83— 11:18
 Clause 83(1)— 11:18
 Clause 83(2)— 11:19
 Clause 85— 5:16-7; 11:16
 Clause 91— 11:8
 Clause 98(2)—“Dividend” 11:17
 Clause 99—5:18-9
 Clause 99(1)—Where control deemed not to have been acquired 11:19
 Historical 11:7
 Purpose, propositions 11:7, 8
 Report to Senate 11:5-28
See also
 Income Tax Act

Bill C-13—Combines Investigation Act, subject-matter

Administrative difficulties 16:17-8
 Ambiguities 16:5; 32:26, 27
 “Backgrounder Documentation”, transition from Bill C-42 16:8, 13, 15; 25:11
 Bill C-42, relationship, changes 16:7-12; 17:5, 7
 Definitions
 “Joint monopolization” 17:10, 18
 “Market” 22:25-6
 “Merger” 16:13, 17
 “Monopolization” 17:6-7, 9
 “Monopoly” 17:7
 “Substantial” 17:8, 11
 “Supervising agency” 16:10
 Discussion
 Clause 6— 16:11
 Clause 6(4.5)—Regulated conduct 22:48; 25:30, 33; 29:13; 33:28, 29
 Clause 6(4.6)—Duty of federal boards, etc. 25:35, 37; 29:13
 Clause 19(27.1)—Representations to federal boards etc. 33:27
 Clause 24(31.1)—Recovery of damages 23:28-9; 25:26
 Clause 29(31.71)—25:10, 11-2; 32:25-6, 28, 33-4
 Clause 29(31.71)(2)—Application 22:28
 Clause 29(31.71)(3)—Dissolution and prohibition of mergers 22:27

Bill C-56 47:19
 Bill C-56, teneur 39:28, 55, 72-3
 Bill C-57, teneur 40:51; 42:9, 59, 63; 44:26-7
 Bill C-59, teneur 43:13-4
 Bill S-2 7:15, 25, 37, 44; 8:18; 18:10
 Bill S-3 19:12, 18, 21, 23-4; 20:14; 21:12, 22, 34, 44
 Étude anticipée des propositions budgétaires ayant trait à impôt sur revenu et de tout bill ou . . . 4:37, 50-1; 5:10, 21; 12:9-10

Beaubien, hon. Louis-Philippe, sénateur (Bedford)

Bill C-13, teneur 16:24; 17:9, 16, 20, 22, 35, 39, 41; 32:37-8
 Bill C-23 15:30-1
 Bill C-56, teneur 39:21-4, 26-7, 32, 34, 38, 40
 Bill C-57, teneur 40:35-7, 40; 42:40, 48-50, 53-6, 61, 64; 44:6-10
 Étude anticipée des propositions budgétaires ayant trait à impôt sur revenu et de tout bill ou . . . 1:8-9, 14, 19, 22; 2:5-11, 14, 17-8, 22-3, 25-6, 33-5, 40, 50, 60-3; 3:9, 16, 18; 4:9-10, 38; 5:22, 27; 12:6

Bell, hon. A. E. H., sénateur (Nanaimo-Malaspina)

Bill C-56 47:26

Bergeron, M. Viateur, c.r., Bâtonnier du Québec

Lettre au Président du Comité, re Bill S-2, version française 26A:1

Bertrand, M. R. J., sous-ministre adjoint, min. Consommation et Corporations

Achat Nordair par Air-Canada, intervention 29:8, 9, 10-1

Bill C-11—Loi modifiant droit fiscal et prévoyant attribution d'autres pouvoirs pour recevoir des fonds

But, propositions 11:7, 8
 Définitions
 Amalgamation 2:54, 55; 5:16
 Avoirs miniers canadiens 3:13
 Fusion 2:54, 55; 5:16
 Obligations du gouvernement 2:16
 Organisme religieux 2:13
 «Personnes qui agissent de concert» 2:48, 49
 Discussion
 Art. 3(2)—Options d'achat d'actions accordées aux employés 5:7-8; 11:24
 Art. 4(1)—Déduction dépenses d'emploi 11:22
 Art. 5—5:31
 Art. 7—5:31
 Art. 8(3)—Prêts aux actionnaires, etc 11:20
 Art. 14—5:9; 11:20
 Art. 14(2)—Restriction 11:10
 Art. 16—2:5
 Art. 16(2)—2:6-7
 Art. 21(3)—2:8, 22; 11:17-8
 Art. 24(1)—Disposition involontaire avoir minier 3:11-6; 11:21
 Art. 27—2:10-1
 Art. 29(5)—3:5; 11:20-1
 Art. 29(9)—Acquisition du contrôle 3:8-9

Clause 29(31.71)(4)—Factors to be considered 16:19; 25:13; 32:32

Clause 29(31.71)(7)—Failure to prohibit or dissolve on conditions 16:19; 32:33

Clause 29(31.71)(8)—Evidence 16:20

Clause 29(31.71)(10)—Information etc. to be provided 16:20

Clause 29(31.71)(15)—Limitation 16:23, 24, 25

Clause 29(31.71)(16)—Where corporations, partnerships affiliated 17:19

Clause 29(31.71)(17)—Where corporation, partnership or proprietorship controlled 17:9, 11

Clause 29(31.71)(19)—Certificate may be issued 16:24, 25

Clause 29(31.71)(20)(a)—Application where material facts not disposed 16:24

Clause 29(31.71)(20)(b)—Application where material facts not disposed 16:24-5

Clause 29(31.72)—Definition “monopolization” 25:14

Clause 29(31.73)(1)(a)—17:17-8; 23:17; 25:16-7, 18, 21, 22; 32:12-3, 22, 23

Clause 29(31.73)(1)(a)(v)—17:15

Clause 29(31.73)(1)(b)—17:15; 23:17; 25: 18, 21, 22

Clause 29(31.73)(5)—Where no order to be made 17:14, 15

Clause 29(31.73)(6)—Where situation may be joint monopolization 17: 16, 17, 18; 23:18; 25:15; 32:21, 22, 23

Clause 29(31.74)(1)—Orders in respect of patents, etc. 17:19-20

Clause 29(31.74)(2)—Where no order to be made 17:20

Clause 29(31.75)—Orders in respect of interlocking management 17:23-4

Clause 29(31.76)—Definitions 17:27

Clause 29(31.76)(2)—Orders allowing specialization agreement 17:28-9

Clause 29(31.76)(7)—Extension of period of allowance 17:27

Clause 29(31.77)—Orders in respect of price differentiation 17:30, 31, 32-3; 25:23

Clause 29(31.77)(2)—Limitation 17:32, 35

Clause 29(31.78)—Persons who may be heard on application 17:36

Clause 29(31.79)—Principle to be considered in making orders 25:20-1

Clause 31(31.91)—Review by Governor in Council 22:17, 18-9; 32:21

Clause 34(1)(a)—Price discrimination 23:29; 25:22, 23, 26; 33:24-5

Clause 37(39.12)—Application for order approving class action 17:42

Clause 37(39.12)(2)—Where order to be granted 17:42-3, 45

Clause 37(39.12)(3)—Matters to be considered by Court 17:43

Clause 37(39.18)—Cost 17:38-42

Dynamic change 33:12

Foreign Investment Review Act, relationship 22:28-32, 45, 46

Jurisdiction 23:27

Art. 30(3)—3:5

Art. 31(1)—3:5

Art. 32(1)—11:23

Art. 42(7)—5:16

Art. 52(1)—11:23

Art. 52(3)—11:23

Art. 53(1)—11:23

Art. 54(3)—Pertes en capital net 11:23

Art. 56(1)—2:43; 3:7, 8

Art. 56(2)(i)—2:15-6

Art. 57(2)—Déduction impôt supplémentaire 11:22

Art. 61(2)—Crédit impôt à investissement d'une fiducie 11:19

Art. 68(12)—Calcul du revenu 11:11

Art. 68(22)—«Insuffisance . . . succursale» 11:11

Art. 71—2:11; 9:7

Art. 71(1)—Organismes communautaires 9:7

Art. 71(3)(b)—Idem 9:11

Art. 71(4)(e)—“Organisme religieux” 2:13-4, 15

Art. 72—3:25; 11:21-2

Art. 73(1)—2:9-10

Art. 76—Détermination pertes 4:55; 11:25

Art. 83—11:18

Art. 83(1)—11:18

Art. 83(2)—11:19

Art. 85—5:16-7; 11:16

Art. 91—11:8

Art. 98(2)—«Dividende» 11:17

Art. 99—5:18-9

Art. 99(1)—Contrôle réputé ne pas avoir été acquis 11:19

Historique 11:7

Rapport au Sénat 11:5-28

Voir aussi

Impôt sur revenu, Loi

Bill C-13—Loi relative aux enquêtes sur coalitions, teneur

«Background Documentation», passage du Bill C-42 16:8, 13, 15; 25:11

Bill C-42, relations, changements 16:7-12; 17:5, 7

Définitions

- «Fusion» 16:13, 17
- «Marché» 22:25-6
- «Monopole» 17:7
- «Monopolisation» 17:6-7, 9
- «Monopolisation conjointe» 17:10, 18
- «Sensiblement» 17:8, 11

Difficultés administratives 16:17-8

Discussion

- Art. 6—16:11
- Art. 6(4.5)—Activité réglementée 22:48; 25:30, 33; 29:13; 33:28-9
- Art. 6(4.6)—Pouvoirs conseils fédéraux, etc. 25:35, 37; 29:13
- Art. 19(27.1)—Interventions d'Administrateur 33:27
- Art. 24 (31.1)—Recouvrement dommages-intérêts 23:28-9; 25:26
- Art. 29(31.7)—25:10, 11-2; 32:25-6, 28, 33-4
- Art. 29(31.71) (2)—Application 22:28
- Art. 29(31.71) (3)—Pouvoirs de la Commission 22:27
- Art. 29(31.71) (4)—Éléments pris en considération 16:19; 25:13; 32:32

Recommendations 16:6-7, 19
 Report of Committee on 48:5-26
 Index 48:5-6
See also
 Competition Policy

Bill C-16—Act to amend Bank Act and Quebec Savings Banks Act

Common name 28:6
 Discussion, clause 2 28:6-8
 Report to Senate, without amendment 28:5, 8

Bill C-18—Act to amend Anti-Inflation Act and guidelines

Discussion
 Clause 5—Transitional 34:6, 7, 9, 12
 Clause 6—34:6, 10-1
 Clause 8—Coming into force 34:14
 Report to Senate without amendment 34:5, 14
See also
 Anti-Inflation Act

Bill C-19—Act to amend Petroleum Administration Act and Energy Supplies Emergency Act

Discussion
 Clause 1—37:9, 11-2
 Clause 1 (65.1)—Purpose of Part 37:32
 Clause 3—37:14
 Clause 7—37:14
 Purpose 37:27
 Report to Senate without amendment 37:5, 34

Bill C-23—Act to amend Income Tax Act and to establish Employment Tax Credit Program

Advantages 15:19
 Definitions, regulations, flexibility 15:17, 21, 22-3, 25, 27, 28
 Discussion
 Clause 1—Employment tax credit 15:11
 Clause 7(4)—Tax credit 15:15, 28
 Clause 7(6)—Regulations 15:16, 21, 29-30, 31
 Clause 7(6)(a)—15:22
 Purposes 15:17, 18-9
 Report without amendment, with observations 15:5, 29, 31
 Urgency 15:11-2, 24
See also
 Employment Tax Credit Program
 Unemployment-Canada

Bill C-39—Act to amend Currency and Exchange Act

Discussion, clause 1 38:18, 19
 Objections 38:6-7
 Objectives 38:6
 Report to Senate without amendment 38:5, 20
See also
 Currency and Exchange Act
 Royal Canadian Mint

Bill C-46—Tax Rebate Discounting Act

Discussion
 Clause 2(2)—When person acquires to refund 36:24

Art. 29(31.71) (7)—Cas où interdiction ou annulation sont soumises à conditions 16:19; 32:33
 Art. 29(31.71) (8)—Preuve 16:20
 Art. 29(31.71) (10)—Renseignements à fournir 16:20
 Art. 29(31.71) (15)—Restriction 16:23, 24, 25
 Art. 29(31.71) (16)—Cas d'affiliation corporations, sociétés où entreprises unipersonnelles 17:9
 Art. 29(31.71) (17)—Cas où corporation, société ou entreprise unipersonnelle est contrôlée 17:9, 11
 Art. 29(31.71) (19)—Délivrance attestation 16:24, 25
 Art. 29(31.71) (20) (a)—Cas où faits importants n'ont pas été révélés 16:24
 Art. 29(31.71) (20) (b)—Cas où faits importants n'ont pas été révélés 16:24-5
 Art. 29(31.72)—Définition «monopolisation» 25:14
 Art. 29(31.73) (1) (a)—17:17-8; 23:17; 25:16-7, 18, 21, 22; 32:12-3, 22, 23
 Art. 29(31.73) (1) (a) (v)—17:15
 Art. 29(31.73) (1) (b)—17:15; 23:17; 25:18, 21, 22
 Art. 29(31.73) (5)—Cas où aucune ordonnance ne doit être rendue 17:14, 15
 Art. 29(31.73) (6)—Situation équivalente à monopolisation conjointe 17:16, 18; 23:18; 25:15; 32:21-2, 23
 Art. 29(31.74) (1)—Ordonnances relatives aux brevets, etc. 17:19-20
 Art. 29(31.74) (2)—Cas où aucune ordonnance ne doit être rendue 17:20
 Art. 29(31.75)—Cumul de fonctions 17:24-5
 Art. 29(31.76)—Définitions 17:27
 Art. 29(31.76) (2)—Ordonnance autorisant accords de spécialisation 17:28-9
 Art. 29(31.76) (7)—Prorogation période autorisation 17:27
 Art. 29(31.77)—Ordonnances relatives à différenciation prix 17:30, 31, 32-3; 25:23
 Art. 29(31.77) (2)—Restriction 17:32, 35
 Art. 29(31.78)—Personnes qui peuvent être entendues lors demande 17:36
 Art. 29(31.79)—Principes à observer à l'égard des ordonnances 25:20-1
 Art. 31(31.91)—Révision par gouverneur en conseil 22:17, 18-9; 32:21
 Art. 34(1)(a)—Prix de vente discriminatoire 23:29; 25:22, 23, 26; 33:24-5
 Art. 37(39.12)—Requête aux fins approbation action collective 17:42
 Art. 37(39.12)(2)—Ordonnance 17:42-3, 45
 Art. 37(39.12)(3)—Questions prises en compte par Cour 17:43
 Art. 37(39.18)—Frais justice 17:38-42
 Évolution dynamique 33:12
 Examen de l'investissement étranger, Loi, relations 22:28-32, 45, 46
 Juridiction 23:27
 Passages ambigus 16:5; 32:26, 27
 Rapport du Comité sur 48:5-27
 Table des matières 48:5-6
 Recommandations 16:6-7, 19
Voir aussi
 Concurrence, Politique

Clause 3(1)—Limitation of discount 36:7-8, 49, 63, 65-74
 Clause 3(2)—Determination of consideration 36:7-8, 27-8, 29-30, 63, 65-74

Clause 4(3)—Copies or information may be disclosed 36:25, 32-8, 76, 77

Schedule 1(E)—Discount rate as annual rate 36:47, 48

Historical 36:9

Provinces, reaction 36:9, 10

Purpose 36:11

Report to Senate without amendment, with observations 36:7-8

See also

Tax discounters

Bill C-56—Act to amend statute law relating to income tax and authorize payments related to provincial sales tax reductions

Discussion

Clause 6—47:12-9

Clause 30—47:20-6

Report to Senate without amendment 47:5

Bill C-56—Act to amend statute law relating to income tax and authorize payments related to provincial sales tax reductions, subject-matter

Discussion

Clause 1—1:7; 39:9

Clause 2—1:7; 39:9

Clause 3—39:9

Clause 5(2)—39:18

Clause 5(3)—45:13

Clause 6—39:17

Clause 15(1)—38:18; 45:13

Clause 17(1)—39:20

Clause 18(2)—39:20

Clause 28—39:26-7, 67

Clause 29—39:10

Clause 30—39:14, 16-7; 43:16; 45:6

Clause 34(13)—39:32

Clause 34(15)—41:8

Clause 36—"Premium" 45:9

Clause 37(1)—41:33-4

Clause 39—39:10-1

Clause 40—39:11

Clause 48—39:11-2

Clause 55—39:13-4

Clause 59—39:16; 43:16

Clause 65—39:16

Minister, undertakings 45:15

Reports to Senate 45:5-16

See also

Income Tax Act

Provincial Sales Tax

Bill C-57—Banks and Banking Law Revision Act, 1978, subject-matter

Application 42:10

Background 40:5

Canada Business Corporations Act, relationship 42:71-5, 82

Definitions, "Officer" 42:27

Bill C-16—Loi modifiant Loi sur banques et Loi sur banques d'épargne du Québec

Discussion, art. 2 28:6-8

Non commun 28:6

Rapport au Sénat, sans amendement 28:5, 8

Bill C-18—Loi modifiant Loi anti-inflation et indicateurs y afférents

Discussion

Art. 5—Dispositions transitoires 34:6, 7, 9, 12

Art. 6—34:6, 10-1

Art. 8—Entrée en vigueur 34:14

Rapport au Sénat sans amendement 34:5, 14

Voir aussi

Anti-inflation, Loi

Bill C-19—Loi modifiant Loi sur administration pétrole et Loi urgence sur approvisionnements énergie

But 37:27

Discussion

Art. 1—37:9, 11-2

Art. 1(65.1)—Objet Partie 37:22

Art. 3—37:14

Art. 7—37:14

Rapport au Sénat sans amendement 37:5, 34

Bill C-23—Loi modifiant Loi de l'impôt sur revenu et établissant programme de crédit d'impôt à l'emploi

Avantages 15:19

Définitions, règlements, souplesse 15:17, 21, 22-3, 27, 28

Discussion

Art. 1—Crédit impôt à l'emploi 15:11

Art. 7(4)—Crédit d'impôt 15:15, 28

Art. 7(6)—Règlements 15:16, 21, 29-30, 31

Art. 7(6)(a)—15:22

Objectifs 15:17, 18-9

Rapports sans amendement, avec observations 15:5, 29, 31

Urgence 15:11-2, 24, 25

Voir aussi

Chômage-Canada

Crédit d'impôt à l'emploi, programme

Bill C-39—Loi modifiant Loi sur monnaie et changes

Discussion, art. 1 38:18, 19

Objectifs 38:6

Objections 38:6-7

Rapport au Sénat sans amendement 38:5, 20

Voir aussi

Monnaie et changes, Loi

Monnaie royale canadienne

Bill C-46—Loi sur cession droit au remboursement en matière d'impôt

Discussion

Art. 2(2)—Acquisition droit à remboursement 36:24

Art. 3(1)—Escompte, maximum 36:7-8, 27-8, 49, 63, 65-74

Art. 3(2)—Calcul contrepartie 36:7-8, 27-8, 29-30, 63, 65-74

Discussion

- Part I(I)—“Officer” 42:27
- Part I(I)(3)—Application of Act 42:10
- Part I(I)(5)—Schedule A and B banks 42:10
- Part I(II)(7)—Instrument of incorporation 42:12, 15-6
- Part I(II)(8)—Restrictions on incorporation 42:12, 15, 24
- Part I(III)(28)—Commencing business 42:20, 22, 24
- Part I(III)(35)—Qualifications of directors 42:26
- Part I(IV)(59)—Officer or employee as director 42:26-8
- Part I(IV) (88)—Deemed notice of adverse claim 40:29
- Part I(IV) (96)—Coming into Force 44:26
- Part I(IV) (109)—“Cooperative corporation” 42:31
- Part I(IV) (110) (5)—No shares to be transferred to a government 42:34
- Part I(IV) (114)—42:34-6
- Part I(IV) (116)—Authorized capital 42:11-70
- Part I(IV) (119) (3)—Where par value shares 42:71
- Part I(IV) (132)—Borrowing by debentures 42:72
- Part I(IV) (174)—Capital adequacy and liquidity 42:79-81
- Part I(V) (172)—Business and powers of a bank 42:43-7, 50
- Part I(V) (173)—Definitions 42:10-1, 18, 46-7, 49
- Part I(V) (189)—42:46-7
- Part I(V) (192)—Definitions 42:52-65
- Part I(V) (193)—Exception re financial corporations 42:67-70
- Part I(V) (207)—Branch of account with respect to deposits 42:48
- Part I(IX) (240)—Inspector General of Banks 42:84-5
- Part I(IX) (244)—Secrecy 42:86-7
- Part I(XII) (295)—“Non-bank affiliate of foreign bank” 42:43
- Part I(XII) (297) (3)—Limitation shares other Canadian corporations 42:41
- Part I(XII) (306)—Offences against Act 42:65, 70
- Part I(XII) (307) (1)—Regulations 40:7, 37
- Part II(12) (29) (1)—Pre-emptive right 46:13
- Part II(12) (30.2)—Acquisition of own shares 44:8
- Part II(17)—“Cooperative corporation” 44:10; 46:12, 20
- Part II(28)—Loans and advances 44:7
- Part II(29)—Loans on security of real or immovable property 44:6
- Part II(30)—Loans to officers and employees 44:9
- Part III(40)—Qualifications 44:19
- Part III(44) 44:19
- Part IV(51)—Canadian Payments Assoc. 40:14
- Part IV(52) (1)—Members of Association 40:39
- Part IV(57) (3)—Composition of Board 40:23, 39
- Part IV(58) (2)—Composition of Board in certain circumstances 40:40
- Part IV(67) (1)—By-laws 40:38, 43-4, 46
- Part IV(67) (4)—Voting on bylaw establishing penalty 40:23, 42, 43
- Part IV(68) (1)—Rules 40:38
- Part IV(78) (1)—Assurance of financial stability 40:40
- Part IV(78) (2)—Idem 40:40-1
- Part IV(79)—Insolvency 40:21, 25, 29-30
- Drafting problems 40:14-9; 44:23-6
- Foreign Investment Review Act, relation 42:38

Art. 4(3)—Communications copies et renseignements 36:32-8, 76-7

Annexe 1(E)—Taux d'escompte exprimé en taux annuel 36:47, 48

Historique 36:9

Objet 36:11

Provinces, réaction 36:9, 10

Rapport au Sénat sans amendement, avec observations 36:7-8

Voir aussi

Escompteurs fiscaux

Bill C-56—Loi modifiant droit fiscal et autorisant paiements portant sur réductions taxes de vente provinciales

Discussion

Art. 6—47:12-9

Art. 30—47:20-6

Rapport au Sénat sans amendement 47:5

Bill C-56—Loi modifiant droit fiscal et autorisant paiements portant sur réductions taxes de vente provinciales, teneur

Discussion

Art. 1—1:7; 39:9

Art. 2—1:7; 39:9

Art. 3—39:9

Art. 5(2)—39:18

Art. 5(3)—45:13

Art. 6—39:17

Art. 15(1)—39:18; 45:13

Art. 17(1)—39:20

Art. 18(2)—39:20

Art. 28—39:26-7, 67

Art. 29—39:10

Art. 30—39:14, 16-7; 43:16; 45:6

Art. 34(13)—39:32

Art. 34(15)—41:8

Art. 36—«Prime» 45:9

Art. 37(1)—41:33-4

Art. 39—39:10-1

Art. 40—39:11

Art. 48—39:11-2

Art. 55—39:13-4

Art. 59—39:16-7; 43:16

Art. 65—39:16

Ministre, engagements 45:15

Rapports au Sénat 45:5-16

Voir aussi

Impôt sur revenu, Loi

Taxes de vente provinciales

Bill C-57—Loi 1978 remaniant législation bancaire, teneur

But 40:7-8

Champ d'application 42:10

Corporations commerciales canadiennes,

Loi, relation 42:71-5, 82

Définition, «dirigeant» 42:24

Discussion

Partie I(I)—«Dirigeant» 42:27

Partie I(I)(3)—Champ d'application 42:10

Partie I(I)(5)—Annexes A ou B 42:10

Grandfathering provisions 42:66-70

Omnibus 40:18, 24

Purpose 40:7-8

Regulations 40:7, 51, 76; 44:18

Summary 40:8-9

Bill C-59—Act to amend Income Tax Act and Excise Tax Act in matters relating to ownership and operation of small businesses, subject-matter

Discussion

Clause 1, 2, 3, 7— 43:5, 7-8

Clause 4—Debts established to be bad debts and shares of bankrupt corporation 43:5, 8

Clause 5, 6, 9—43:6, 9-13

Clause 10—Excise Tax Act 43:6, 13-5

Draft report 45:45-6

Report to Senate without amendment 43:5-6

See also

Excise Tax

Income Tax Act

Bill S-2—An Act to amend Canada Business Corporations Act

Amendments

Clause 1(3)— 30:5

Clause 4(1)— 30:5

Clause 5—Continued corporation, name 7:6-8; 10:7

Clause 7— 7:9; 26:6, 7; 30:5

Clause 9(4)—Classes of shares, rights to 10:7-8; 30:5, 6

Clause 10—7:10; 18:7, 9, 10-1; 30:6

Clause 11—7:11, 12; 18:7, 11-5; 30:6-7

Clause 13(1)—Other reduction of stated capital 30:7

Clause 14(2)—Adjustment of stated capital account 10:8; 30:7

Clause 17—7:17; 18:15-6, 17; 30:7

Clause 19—7:18; 30:7, 8

Clause 30—6:7-8, 15-9; 7:28, 29; 30:8

Clause 31(3)—Deemed insiders 30:8

Clause 49(1)—Constraints on share transfers 10:9; 30:8

Clause 51—6:7, 24-6; 7:37, 38; 10:9-10; 30:8

Clause 56—6:8, 27-30; 7:41-3; 10:10; 30:8

Clause 57—"Arrangement" defined 6:6, 30-6; 7:43; 10:10-1; 30:8

Clause 59(1)—"Share" 7:44-5; 8:5, 6; 10:12-4; 30:8-9

Clause 60—8:7, 8; 26:9-10; 30:9

Clause 67—8:13; 26:11-24; 30:9

Clause 74—Security certificate 8:21, 22; 10:17-8; 30:9

Clause 77(1)—10:21-5; 18:17-8; 30:9-10

Schedule 30:10-5

Discussion

Clause 1—10:6-7, 25-6; 18:6; 26:28, 29

Clause 2(1)—"Beneficial interest" and "beneficial ownership" 7:5

Clause 2(4)—Control 7:5

Clause 2(5)—Exemption 7:5

Clause 3—7:5, 6

Clause 4—7:6

Clause 4(2)—7:6

Clause 6—7:8-9

Clause 8—7:9-10

Clause 9—7:10

Partie I(II)(7)—Constitution 42:12, 15-6

Partie I(II)(8)—Restriction 42:12, 15, 24

Partie I(III)(28)—Début opérations 42:20, 22, 24

Partie I(III)(35)—Incapacité d'exercice 42:26

Partie I(IV)(59)—Dirigeant ou employé à titre d'administrateur 42:26-8

Partie I(IV)(88)—Présomption 40:29

Partie I(IV)(109)—«Société coopérative» 42:31

Partie I(IV)(110)(5)—Transfert actions à un gouvernement 42:34

Partie I(IV)(114)—42:34-6

Partie I(IV)(116)—Capital social autorisé 42:11, 70

Partie I(IV)(119)(3)—Actions à valeur nominale 42:71

Partie I(IV)(132)—Obligations non gagées 42:72

Partie I(IV)(174)—Fonds et liquidités disponibles 42:79-81

Partie I (V)(172)—Opérations et pouvoirs banque 42:43-7, 50

Partie I(V)(173)—Définitions 42:10-1, 18, 46-7, 49, 73

Partie I(V)(189)—42:46-7

Partie I(V)(192)—Définitions 42:52-65

Partie I(V)(193)—Exceptions concernant sociétés de crédit 42:67-70

Partie I(V)(207)—Succursales de tenue du compte 42:48

Partie I(IX)(240)—Inspecteur général des banques 42:84

Partie I(IX)(244)—Secret 42:86-7

Partie I(XII)(295)—«Établissement non bancaire membre groupe bancaire étranger» 42:43

Partie I(XII)(297)(3)—42:41

Partie I(XII)(306)—Infractions à loi 42:65

Partie I(XII)(307)(1)—Règlements 40:7, 37

Partie II(12)(29)(1)—Droit de préemption 46:13

Partie II(12)(30.2)—Acquisition par banque propres actions 44:8

Partie II(17)—«Société coopérative» 44:10; 46:12, 20

Partie II(28)—Prêts et avances 44:7

Partie II(29)—Prêts sur garantie biens immeubles 44:6

Partie II(30)—Prêts aux dirigeants ou employés banque 44:9

Partie III(40)—Qualités requises 44:19

Partie III(44)—44:19

Partie IV(51)—Assoc. canadienne des paiements 40:14

Partie IV(52)(1)—Membres 40:39

Partie IV(57)(3)—Composition du conseil 40:23, 39

Partie IV(58)(2)—Composition conseil dans certaines circonstances 40:40

Partie IV(67)(1)—Règlements 40:38, 43-4, 46

Partie IV(67)(4)—Vote relatif à règlement imposant amende 40:23, 42, 43

Partie IV(68)(1)—Règles 40:38

Partie IV(78)(1)—Assurance 40:40

Partie IV(78)(2)—Idem 40:40-1

Partie IV(79)—Insolvabilité 40:21, 25, 29-30

Partie IV(96)—Entrée en vigueur 44:26

Historique 40:5

Loi examen investissement étranger, relation 42:38

Omnibus 40:18, 24

Rédaction, problèmes 40:14-9; 44:23-6

Règlements 40:7, 51, 76; 44:18

Résumé 40:8-9

Clause 12—7:13
 Clause 13—7:15
 Clause 14—7:15, 16
 Clause 15—7:16
 Clause 18—7:17
 Clause 19(4)—10:9
 Clause 20—7:18
 Clause 21—7:18, 19-20
 Clause 22—7:21
 Clause 23—7:21
 Clause 24—6:44; 7:21, 22
 Clause 25—7:22-6
 Clause 26—7:26
 Clause 27—Shareholder proposal 7:27
 Clause 28—Exception 7:27, 28
 Clause 29—No exculpation 7:28
 Clause 30(3)—Indemnity as of right 6:15
 Clause 30(4)—Directors' and officers' insurance 6:16
 Clause 31—7:29
 Clause 32—First insider reports 7:29
 Clause 33—Notice of purchase of own shares 7:29
 Clause 34—Publication 7:30
 Clause 35—Calls and puts 7:30
 Clause 36—7:30
 Clause 37—7:30-1
 Clause 38—Quorum 7:31
 Clause 39—7:31-2
 Clause 40—Right of a proxyholder 7:32
 Clause 41—Consolidated statements 7:32-3
 Clause 42—7:33
 Clause 43—7:34
 Clause 44—Appointment of auditor 7:34
 Clause 45—Exemption from appointing 7:34
 Clause 46—Reliance on other auditor 7:35
 Clause 47—Idem 7:35
 Clause 48—Amendment of number name 7:35, 36
 Clause 49—6:8, 20-4; 7:36, 37
 Clause 50—Proposal to amend 7:37
 Clause 52—7:38
 Clause 53—6:6, 26, 27
 Clause 53(1)—Amendments in articles of continuance 7:38-9
 Clause 53(2)—7:39
 Clause 54—Notice deemed to be articles 7:39
 Clause 55—Borrowing powers 7:39-40
 Clause 57(4)—Powers of court 6:33, 34; 7:44; 10:11
 Clause 58—7:44
 Clause 59(2)—Status of dissenter if no court application 8:5, 6, 7
 Clause 61—Proposing liquidation and dissolution 8:8-10
 Clause 62—Appointment of liquidator 8:10
 Clause 63(2)—Continuation of actions 8:10
 Clause 63(2)—Reimbursement 8:10
 Clause 64—Unknown claimants 8:11, 12
 Clause 65—8:12
 Clause 66—8:12, 13
 Clause 68—8:13, 14
 Clause 69—Interim costs 8:14
 Clause 70—8:14-8; 10:15, 16, 17
 Clause 71—8:18, 19

Rétroactivité 42:66-70

Bill C-59—Loi modifiant Loi impôt sur revenu et Loi sur taxe d'accise relativement à propriété et exploitation petites entreprises, teneur

Discussion

Art. 1, 2, 3, 7—43:5, 7-8

Art. 4—Créances reconnues comme mauvaises et actions corporation en faillite 43:5, 8

Art. 5, 6, 9—43:6, 9-13

Art. 10—Loi sur taxe d'accise 43:6, 13-5

Rapport au Sénat sans amendement 43:5-6

Rapport préliminaire 45:45-6

Voir aussi

Impôt sur revenu, Loi taxe d'accise

Bill S-2—Loi modifiant Loi sur corporations commerciales canadiennes

Amendements

Annexe 30:10-5

Art. 1(3)—30:5

Art. 4(1)—Dénomination sociale 30:5

Art. 5—Dénomination société prorogée 7:6-8; 10:7

Art. 7—7:9; 26:6, 7; 30:5

Art. 9(4)—Catégorie d'actions et droits 10:7-8; 30:5, 6

Art. 10—7:10; 18:7, 9, 10-1; 30:6

Art. 11—7:11, 12; 18:7, 11-5; 30:6-7

Art. 13(1)—Capital déclaré, autre réduction 30:7

Art. 14(2)—Capital déclaré 10:8; 30:7

Art. 17—7:17; 18:15-6, 17; 30:7

Art. 19—7:18; 30:7, 8

Art. 30—6:7-8, 15-9; 7:28, 29; 30:8

Art. 31(3)—Présomption 30:8

Art. 49(1)—Restrictions applicables au transfert d'actions 10:9; 30:8

Art. 51—6:7, 24-6; 7:37, 38; 10:9-10; 30:8

Art. 56—6:8, 27-30; 7:41-3; 10:10; 30:8

Art. 57—Définition «arrangement» 6:6, 30-6; 7:43; 10:10-1; 30:8

Art. 59(1)—«Action» 7:44-5; 8:5, 6; 10:12-4; 30:8, 9

Art. 60—8:7, 8; 26:9-10; 30:9

Art. 67—8:13; 26:11-24; 30:9

Art. 74—Certificat valeurs mobilières 8:21, 22; 10:17-8; 30:9

Art. 77(1)—10:21-5; 18:17-8; 30:9-10

Discussion

Art. 1—10:6-7, 25-6; 18:6; 26:28, 29

Art. 2(1)—7:5

Art. 2(4)—Contrôle 7:5

Art. 2(5)—Exemption 7:5

Art. 3—7:5, 6

Art. 4—7:6

Art. 4(2)—7:6

Art. 6—7:8-9

Art. 8—7:9-10

Art. 9—7:10

Art. 12—7:13

Art. 13—7:15

Art. 14—7:15, 16

Art. 15—7:16

- Clause 72—Effect of notice 8:19
- Clause 73—Notice to and service upon corporation 8:20
- Clause 75—8:22-31; 10:18-21
- Clause 76—8:31
- Clause 76(2)—Signature 8:31-2
- Clause 77—6:36, 44; 8:32; 18:6
- Clause 78—Coming into force 10:25

Drafting 6:36-7

Par values shares 6:26, 27-30

Purposes 6:5

Report to Senate, with amendments 30:5-15

See also

Canada Business Corporations Act

Bill S-3—An Act respecting Canadian non-profit corporations

Amendments

Clauses 2 to 240 31:5-11

Discussion

Clause 2—Definitions 31:18

Clause 3—Application of Act 13:10

Clause 3(2)—Exceptions 20:18, 22

Clause 4(1)—Incorporation 13:7-8

Clause 4(2)—Bodies corporate 13:7-8

Clause 9(1)—Name of corporation 27:5-6

Clause 11(3)—Name of continued corporation 27:6

Clause 19(1) (b)—Corporate records 20:7; 31:27

Clause 19(1) (d)—Corporate records 27:6

Clause 19(2)—Directors records 20:7, 19, 20; 31:29

Clause 20(1)—Access to corporate records 20:7-8, 9; 31:30

Clause 20(4)—Supplemental lists 20:10

Clause 20(8)—Use members list 20:10

Clause 20(9)—Offence 20:11

Clause 22—Corporate seal 13:7

Clause 25(1)—Prohibited loans and guarantees 27:6-7

Clause 32(7)—Security certificate, contents 27:7

Clause 32(9)—Particulars of class 27:7

Clause 80.1—Duty to act 27:7

Clause 85—Number of directors 13:8

Clause 102—Liability of directors for wages 31:30

Clause 104—Officers 31:31

Clause 106(4)—Reliance on statements 31:31

Clause 107(4)—Directors', officers' insurance 27:8

Clause 109(3)—Indirect voting 27:8-9

Clause 117—Members 20:12, 13; 21:12

Clause 117(2)—Meeting outside Canada 20:13; 21:12; 27:9

Clause 124(1)—Quorum 20:14; 27:10

Clause 127—Resolution in lieu of meeting 31:17, 18, 19, 23

Clause 131—Polling agreement 20:30

Clause 133—Appointing proxyholder 31:32, 33

Clause 141—31:15-6

Clause 142(1)—Copies to Director 27:11

Clause 157—Class vote 21:33

Clause 157(1)—Class vote 27:11, 12

Clause 161—Restated articles 31:33

Clause 171(1)—Right to dissent 19:14; 21:12, 19, 36-8; 31:14, 37

Clause 171(7)—Demand for payment 21:12

Art. 16—7:16-7

Art. 18—7:17

Art. 19(4)—10:9

Art. 20—7:18

Art. 21—7:18, 19-20

Art. 22—7:21

Art. 23—7:21

Art. 24—6:44; 7:21, 22

Art. 25—7:22-6

Art. 26—7:26

Art. 27—Proposition d'actionnaire 7:27

Art. 28—Limitation 7:27, 28

Art. 29—Absence exonération 7:28

Art. 30(3)—Droit à indemnisation 6:15

Art. 30(4)—Assurances des administrateurs ou dirigeants 6:16

Art. 31—7:29

Art. 32—Premier rapport des initiés 7:29

Art. 33—Avis d'achat de ses propres actions 7:29

Art. 34—Publication 7:30

Art. 35—Options d'achat ou de vente 7:30

Art. 36—7:30

Art. 37—7:30-1

Art. 38—Quorum 7:31

Art. 39—7:31-2

Art. 40—Droit fondé de pouvoir 7:32

Art. 41—États financiers consolidés 7:32-3

Art. 42—7:33

Art. 43—7:34

Art. 44—Nomination vérificateur 7:34

Art. 45—Dispense de nommer vérificateur 7:34

Art. 46—Foi au rapport du vérificateur 7:35

Art. 47—Idem 7:35

Art. 48—Modification dénomination exprimée en chiffres 7:35, 36

Art. 49—6:8, 20-4; 7:36, 37

Art. 50—Proposition modification 7:37

Art. 52—7:38

Art. 53—6:7, 26, 27

Art. 53(1)—Modifications effectuées par clauses prorogation 7:38-9

Art. 53(2)—7:39

Art. 54—Avis est réputé être statuts 7:39

Art. 55—Pouvoir d'emprunt 7:39-40

Art. 57(4)—Pouvoirs du tribunal 6:33, 34; 7:44; 10:11

Art. 58—7:44

Art. 59(2)—Cas dissident qui ne saisit pas le tribunal 8:5, 6, 7

Art. 61—Proposition liquidation et dissolution 8:8-10

Art. 62—Nomination liquidateur 8:10

Art. 63(1)—Continuation actions 8:10

Art. 63(2)—Remboursement 8:10

Art. 64—Créanciers inconnus 8:11, 12

Art. 65—8:11

Art. 66—8:12, 13

Art. 68—8:13, 14

Art. 69—Frais provisoires 8:14

Art. 70—8:14-8; 10:15, 16, 17

Art. 71—8:18, 19

Art. 72—Effet de l'avis 8:19

Clause 171(15)—Corporation application to court 27:12
 Clause 173(4)—Powers of court 27:12, 13
 Clause 177—Name 27:13-4
 Clause 178(2) (d)—Factors director to consider 13:8; 27:14-5
 Clause 178(2) (e)—Factors director to consider 13:8
 Clause 179—Proxies 21:22, 24; 27:15-9; 31:32
 Clause 182—Revival 31:35
 Clause 198—Distribution of remaining property 21:41; 31:37
 Clause 205—Powers of Inspector 27:19, 20
 Clause 207—Criminating statements 21:23
 Clause 230(3)—Security certificate 27:20-1
 Clause 240(3)—Class rights, change 27:21
 Clause 240(4)—Authorizing continuance 21:27; 27:21, 22
 Clause 240(6)—Mandatory continuance 19:21; 21:27-8
 Clause 240(10)—Automatic dissolution 19:21

Application 19:5

Background paper 13:19; 19:5

Canada Business Corporations Act, parallels 19:5, 6

Definition

“Creditor” 20:10-1

“Deemed control” 20:22

“Membership interest” 20:25

“Ordinary resolution” 31:17, 18

“Special resolution” 31:17, 18

Exemptions 27:22

French version 31:38, 39-40

Groups covered 21:6

Implications 21:6, 7

Incorporation 21:9-10

Objectives 20:20

Philosophy 13:9-10

Preparation 13:6

Report to Senate, with amendments 31:5-11, 41

See also

Canadian non-profit corporations

Bill S-9—Canada-Malaysia Income Tax Agreement Act, 1978

Discussion

Part 1

Clause 2(1)—Agreement approved 24:11

Clause 2(2)—Inconsistent laws 24:9-10

Schedule 1

Article II—Taxes covered Par. 1 24:10

Article XVIII—Pensions and annuities Par. 2 24:12, 13

Schedule V

Article XVIII—Pensions Par. 1 24:14

Report to Senate, without amendment 24:5, 21

Translation 24:17, 18

See also

Tax Treaties

Bill S-11—Bankruptcy Act, 1978

Discussion

Clause 2(2)—Amount of debts of consumer debtor 35A:1

Clause 18(2)—Licensed corporation not carrying on business of trust company 35:22

Clause 21(5)—Review by Federal Court 35:8

Clause 65—Proceedings for proposed arrangement 35A:1

Art. 73—Avis et signification à société 8:20

Art. 75—8:22-31; 10:18-21

Art. 76—8:31

Art. 76(2)—Signature 8:31-2

Art. 77—6:36, 44; 8:32; 18:6

Art. 78—Entrée en vigueur 10:25

Objectifs 6:5

Rapport au Sénat, avec amendements 30:5-15

Rédaction 6:36

Voir aussi

Corporations commerciales canadiennes,

Loi sur

Bill S-3—Loi régissant sociétés canadiennes à but non lucratif

Amendements

Art. 2 à 240 31:5-11

Discussion

Art. 2—Définitions 31:18

Art. 3—Application 13:10

Art. 3(2)—Exceptions 20:18, 22

Art. 4(1)—Fondateurs 13:7-8

Art. 4(2)—Personnes morales 13:7-8

Art. 9(1)—Dénomination sociale 27:5-6

Art. 11(3)—Dénomination société prorogée 27:6

Art. 19(1)(b)—Livres 20:7; 31:27

Art. 19(1)(d)—Livres 27:6

Art. 19(2)—Procès-verbaux 20:7, 19, 20; 31:29

Art. 20(1)—Consultation 20:7-8, 9; 31:30

Art. 20(4)—Listes supplétives 20:10

Art. 20(8)—Utilisation liste sociétaires 20:10

Art. 20(9)—Infraction 20:11

Art. 22—Sceau 13:7

Art. 25(1)—Prêts, cautions interdits 27:6-7

Art. 32(7)—Certificat valeur mobilière nominative, contenu 27:7

Art. 32(9)—Détails 27:7

Art. 80.1—Obligation 27:7

Art. 85—Composition conseil administration 13:7-8

Art. 102—Responsabilité administrateurs envers employés 31:30

Art. 104—Dirigeants 31:31

Art. 106(4)—Déclaration, foi 31:31

Art. 107(4)—Administrateurs, dirigeants, assurance 27:8

Art. 109(3)—Vote par délégation 27:8-9

Art. 117—Sociétaires 20:12, 13; 21:12

Art. 117(2)—Assemblée à l'étranger 20:13; 21:12; 27:9

Art. 124(1)—Quorum 20:14; 27:10

Art. 127—Résolution tenant lieu d'assemblée 31:17, 18, 19, 23

Art. 131—Convention de vote 20:30

Art. 133—Nomination fondé de pouvoir 31:32, 33

Art. 141—31:15-6

Art. 142(1)—Copies au Directeur 27:11

Art. 157—Vote par catégorie 21:33

Art. 157(1)—Vote par catégorie 17:11, 12

Art. 161—Mise à jour statuts 31:33

Art. 171(1)—Droit à dissidence 19:14; 21:12, 19, 36-8; 31:14, 37

Art. 171(7)—Demande paiement 21:12

Clause 66(1)—Notice of intention 35A:1
 Clause 67—Duties of debtor 35A:2
 Clause 68—Duties of administrator 35A:2
 Clause 150—Exercise of right postponed 35:30
 Clause 163—Consumer bankruptcies 35A:2
 Clause 167—Exclusion of provincial laws on preferences and conveyances 35:7, 10
 Clause 168—Certain gifts may be set aside 35:10
 Clause 188—Security for payment taxes 35:15
 Clause 198(19)—No claim for accelerated rent 35:16
 Clause 198(20)—Claim by lessor 35:16
 Clause 261(4)—Claims of preferred creditors 35:14
 Clause 261(12)—Claims rateably 35:17
 Clause 356—Offences 35A:3
 Clause 411.1—Capacity of married persons 35A:3
 Historical 35:6
 Purposes 35:6
 Terminology 35:22
See also
 Bankruptcy

Birk, Helmut, C.A., Adviser to Committee

Bill C-11 1:6-31; 2:19-63

Board of Trade of Metropolitan Toronto

Bill S-3, brief, discussion 21:24-45
 Executive board, members, selection 21:44, 45
 "Fair compensation" 21:30-2
 Incorporation, manner 21:25
 Members 21:25, 26, 33
See also
 Bill S-3
 Canadian non-profit corporations

Boards of Trade Act

Bill S-3, relationship 13:18; 21:5, 6, 22

Bosa, Hon. Peter, Senator (York-Caboto)

Advance study of Budget Resolutions respecting income tax and any bill 4:12-3, 20

Bowden, R. Norris, Chairman of Board and Chief Executive Officer, Life Underwriters Assoc. of Canada

Bill C-11
 Discussion 4:8-24
 Statement 4:6-8
 Bill C-56 39:36-56

British Columbia Sugar

Monopoly, case 32:35

Broder, Bill, Manager, Ray's Income Tax Services Ltd.

Bill C-46 36:58-63

Brown, D. S., Director, Consulting and Statistics Division, Revenue Canada, Taxation

Bill C-46 36:76-82

Bryce Commission

See
 Royal Commission on Corporate Concentration

Art. 171(15)—Demande de société au tribunal 27:12
 Art. 173(4)—Pouvoirs du tribunal 27:12, 13
 Art. 177—Dénominations sociales 27:13-4
 Art. 178(2)(d)—Considération pour déterminer zone géographique 13:8; 27:14-5
 Art. 178(2)(e)—Considération pour déterminer zone géographique 13:8
 Art. 179—Procuration 21:22, 24; 27:15-9; 31:32
 Art. 182—Reconstitution 31:35
 Art. 198—Répartition reliquat biens 21:41; 31:37
 Art. 205—Inspecteur, pouvoirs 27:19, 20
 Art. 207—Incrimination 21:23
 Art. 230(3)—Certificat valeurs mobilières 27:20-1
 Art. 240(3)—Changement droits afférant à catégorie ou série d'actions 27:21
 Art. 240(4)—Demande de prorogation 21:27; 27:21, 22
 Art. 240(6)—Continuation obligatoire 19:21; 21:27-8
 Art. 240(10)—Dissolution automatique 19:21

Application 19:5

Constitution en corporation 21:9-10

Corporations canadiennes, Loi, correspondance 19:5, 6

Définitions

«Contrôle» 20:22
 «Créancier» 20:10-1
 «Part sociale» 20:25
 «Résolution ordinaire» 31:17, 18
 «Résolution spéciale» 31:17, 18

Document à l'appui 13:19; 19:5

Exemptions 27:22

Groupes inclus 21:6

Implications 21:6, 7

Objectifs 20:20

Philosophie 13:9-10

Préparations 13:6

Rapport au Sénat, avec amendements 31:5-11, 41

Version française 31:38, 39-40

Voir aussi

Sociétés canadiennes à but non lucratif

Bill S-9—Loi sur Accord Canada-Malaisie en matière d'impôt sur revenu (1978)

Discussion

Annexe 1

Art. II—Impôts visés Par. 1 24:10

Art. XVIII—Pension et rentes Par. 2 24:12, 13

Annexe V

Art. XVIII—Pensions Par. 1 24:14

Partie 1

Art. 2(1)—Approbation 24:11

Art. 2(2)—Incompatibilité 24:9-10

Rapport au Sénat, sans amendement 24:5, 21

Traduction 24:17, 18

Voir aussi

Négociations fiscales

Bill S-11—Loi de 1978 sur faillite

But 35:6

Discussion

Art. 2(2)—Dette du consommateur débiteur 35A:1

Buckwold, Hon. Sidney L., Senator (Saskatoon)

Advance study of Budget Resolutions respecting income tax and any bill 1:9, 15-6, 24-5; 4:8, 14, 16, 18-9, 31, 35-7, 42; 5:8, 10-1, 32-3; 9:13, 16

Bill C-13, subject-matter 17:26-30, 32-6, 39, 42-3, 46; 22:8-9, 13-4, 18-20, 32-6, 40-2, 44, 47, 49; 23:44-6; 32:46

Bill C-19 37:7-11, 27-9

Bill C-39 38:17-8, 20

Bill C-46 36:15-8, 20, 26-7, 30, 32, 36-7, 39-40, 45-50, 52-3, 55-6, 59-61, 82-92

Bill C-56, subject-matter 39:37, 39, 47, 53-4, 65, 72-4

Bill C-57, subject-matter 40:6, 37-8, 41; 42:53, 57-8; 44:7, 9-10, 14, 16

Bill S-2 6:27-30

Bill S-3 19:9; 21:34-5

Bill S-9 24:19-21

Budget

Procedures, secrecy 45:28-9

Bullied, Arthur, C.A.E., General Manager, Institute of Association Executives, Toronto

Bill S-3 20:11-21

Bullion Coin

Definition, investment 38:9, 14, 15-6, 17

Other countries 38:13

See also

Mining Assoc. of Canada

Business Enterprise Competition Monopoly and Public Policy

Redford, E. S. 33:9

CBCA

See

Canada Business Corporations Act

Campbell, Richard, Senior Officer, Audit Research Division, National Revenue Dept.

Bill C-11 4:63-5

Canada-Germany, Federal Republic

Tax treaty 24:7-8

Canada-Italy

Tax treaty 24:12, 13, 14-6

Canada-Malaysia Income Tax Agreement, 1978

"Agreement", definition 24:9

Pensions, annuities 24:12, 13, 14

Provincial taxation 24:19

Royalties 24:11, 12

Supplementary agreement 24:19, 20-1

Canada-Malaysia Income Tax Agreement Act, 1978

See

Bill S-9

Art. 18(2)—Distinction entre corporations titulaires de licences et compagnies 35:22

Art. 21(5)—Examen de Cour fédérale 35:8

Art. 65—Procédures relatives à proposition concordataire 35A:1

Art. 66(1)—Avis d'intention 35A:1

Art. 67—Devoirs débiteur 35A:2

Art. 68—Devoirs Administrateur 35A:2

Art. 150—Suspension exercice certains droits 35:30

Art. 163—Faillites consommateurs 35A:2

Art. 167—Exclusion lois provinciales sur traitements préférentiels et transferts 35:7, 10

Art. 168—Certaines donations peuvent être annulées 35:10

Art. 188—Garantie paiement impôts 35:15

Art. 198(19)—Renonciation . . . par anticipation 35:16

Art. 198(20)—Dommages-intérêts 35:16

Art. 261(4)—Créances des créanciers prioritaires 35:14

Art. 261(12)—Paiement créances au prorata 35:15

Art. 356—Infractions 35A:3

Art. 411.1—Capacité personnes mariées 35A:3

Historique 35:6

Terminologie 35:22

Voir aussi

Faillites

Birk, M. Helmut, C.A., Conseiller du Comité

Bill C-11 1:6-31; 2:19-63

Board of Trade of Metropolitan Toronto

Bill S-3, mémoire, discussion 21:24-45

«Compensation équitable» 21:30-2

Conseil d'administration, membres, choix 21:43, 44

Constitution en société, procédure 21:25

Membres 21:25, 26, 33

Voir aussi

Bill S-3

Sociétés canadiennes à but non lucratif

Bosa, hon. Peter, sénateur (York-Caboto)

Étude anticipée des propositions budgétaires ayant trait à impôt sur revenu et de tout bill ou . . . 4:12-3, 20

Bowden, M. R. Norris, Président conseil administration et administrateur général, Assoc. assureurs-vie du Canada

Bill C-11

Discussion 4:8-24

Exposé 4:6-8

Bill C-56, teneur 39:36-56

Brevets

Commission de la concurrence, droits 17:20-1

Ordonnances relatives 17:19-20, 22

Tarifs 17:23

British Columbia Sugar, Société

Monopole, cas 32:35

Canada-Morocco

Tax treaty 24:7-8

Canada Business Corporations Act

Accounting standards 10:18-21
 Arbitration 19:8
 "Beneficial interest" and "beneficial ownership" 7:5
 Bill C-57, relationship 40:9-10; 42:71-5, 82
 Bill S-3, parallels 19:5, 6
 Borrowing powers 7:39-40
 Claimants, unknown 8:11, 12
 Corporate officers, authority 26:11, 13-24
 Corporations
 Affiliates, financial statements 7:32-3
 Notice 26:7, 8
 Security certificate, retention 7:18
 Directors, officers, liability 19:7
 Dissent, right 19:9, 11, 12, 16, 17, 18, 21
 Dissenter, status if no court application 8:6, 7
 French version 6:8-14; 8:14-8; 10:15, 16, 17, 26-31; 18:5-6;
 26:24-9; 26A:1
 Historical 6:6-7
 Incorporation, articles of 7:5, 6; 19:7
 Investigation 26:11-24
 Meetings 27:9-10
 Membership 19:8, 10, 11, 12, 15-6
 Par value shares 6:26-30
 Prohibited loans and guarantees 18:15-6
 Records, safeguarding of 7:9-10
 Section 25(3)—18:7
 Section 26(1)—18:7
 Section 47(6)—6:12-3
 Section 113—6:16
 Section 119—6:17
 Section 119(1)—6:18
 Section 119(5)—6:19
 Section 187—6:6
 Section 261(1.1)—6:39
 Section 261(1.2)—6:40
 Section 261(1.3)—6:39
 Section 261(4)—6:41
 Section 261(5)—6:41
 Security holder, rights 7:18
 Shareholders
 Agreement, unanimous 7:31-2
 Liquidation, proposal 8:8-10; 26:10
 Lists 26:6-9
 Shares
 Classes 7:10
 Issue of 7:10, 11; 18:9, 10-1
 Non-voting provisions 10:13-4
 Transfer 18:8, 12, 13
 Parent company and subsidiary 18:13
 See also
 Bill S-2

Canada Business Corporations Act, Act to amend

See

Bill S-2

Broder, M. Bill, Gérant, Ray's Income Tax Services Ltd.

Bill C-46 36:58-63

Brown, M. D. S., Directeur, Division Consultation et Statistiques, Revenu Canada Impôt

Bill C-46 36:76-82

Buckwold, hon. Sidney L., sénateur (Saskatoon)

Bill C-13, teneur 17:26-30, 32-6, 39, 42-3, 46; 22:8-9, 13-4,
 18-20, 32-6, 40-2, 44, 47, 49; 23:44-6; 32:46
 Bill C-19 37:7-11, 27-9
 Bill C-39 38:17-8, 20
 Bill C-46 36:15-8, 20, 26-7, 30, 32, 36-7, 39-40, 45-50, 52-3,
 55-6, 59-61, 82-92
 Bill C-56, teneur 39:37, 39, 47, 53-4, 65, 72-4
 Bill C-57, teneur 40:6, 37-8, 41; 42:53, 57-8; 44:7, 9-10, 14,
 16
 Bill S-2 6:27-30
 Bill S-3 19:9; 21:34-5
 Bill S-9 24:19-21
 Étude anticipée des propositions budgétaires ayant trait à
 impôt sur revenu et de tout bill ou . . . 1:9, 15-6, 24-5; 4:8,
 14, 16, 18-9, 31, 35-7, 42; 5:8, 10-1, 32-3; 9:13, 16

Budget

Procédure, secret 45:28-9

Bullied, M. Arthur, Directeur général, Institut directeurs d'associations, Toronto

Bill S-3 20:11-21

«Bullion coin»

Autres pays 38:13
 Définition, investissement 38:9, 14, 15-6, 17
Voir aussi
 Assoc. minière du Canada

Business Enterprise Competition Monopoly and Public Policy

Redford, E. S., politique publique 33:9

Campbell, M. Richard, haut fonctionnaire, Division Recherches comptables, min. Revenu national

Bill C-11 4:63-5

Canada-Allemagne, République fédérale

Négociation fiscale 24:7-8

Canada-Italie

Négociation fiscale 24:12, 13, 14-6

Canada-Malaisie, Accord en matière d'impôt sur revenu (1978)

«Accord», définition 24:9
 Accord supplémentaire 24:19, 20-1
 Impôt provincial 24:19
 Pensions, rentes 24:12, 13, 14
 Redevances 24:11, 12
Voir aussi

Bill S-9

Canada Deposit Insurance Corporation

Bill C-57, protection rulings 40:19-20

Canada Employment and Immigration Commission

Youths, hiring 15:8

Canadian Bankers' Assoc.

Incorporation, clearing operations 40:15, 26, 34; 44:21-7

Canadian Breweries

Merger, case 32:37, 38; 33:12

Canadian Chamber of Commerce

Bill S-3, brief, discussion 13:16-27; 21:5-24; 23:5-45

Incorporation 21:9-10

"Submission on Proposals for New Not-For-Profit Corporations Law for Canada" 13:21, 22

See also

Canadian non-profit corporations

Canadian Construction Association

Bill C-13, subject-matter, brief, discussion 29:5-36

Members 29:5

Canadian Federation of Agriculture

Bill C-13, subject-matter, brief, discussion 25:30-42

National marketing boards, relationship 25:31

Regulatory authority 25:30-1

Canadian Manufacturers' Association

Bill C-13, subject-matter, brief, discussion 25:6-29

Canadian non-profit corporations

Administrators, liability 13:9; 19:6; 20:7; 21:11; 31:30-1

Articles, restatement 31:33

Charitable corporations 19:13

Corporation, definition 20:7

Dissolution 31:33-4

Incorporation, number, provinces 19:21, 22-3; 21:9-10, 28; 31:20-8

Issuing shares, barring 19:6

Liquidation 19:6; 21:17, 35

Mailing lists 20:9, 10; 21:10, 11

Meetings 20:13-4; 21:11, 12; 27:9

Quorum 20:14, 15; 27:10

Members

Dissent, right 19:14; 21:12, 19, 36-9; 31:13-4, 37

Lists 19:8, 10, 11, 12, 25; 21:10, 11, 43-4

Misconduct, limited class 31:17

Name 27:6

"People in Action" report by National Advisory Council on Voluntary Action 13:9-10

Profits 19:6

Proxies 21:22; 31:32

Records 20:7-8, 9, 18-9; 31:27-9

Voting 20:17; 27:11, 12

See also

Bill S-3

Canada-Malaisie, Accord en matière d'impôt sur revenu (1978), Loi

Voir

Bill S-9

Canada—Maroc

Négociation fiscale 24:7-8

Canadian Breweries

Fusion, cas 32:37, 38; 33:12

Canadian Petroleum Association

Autosuffisance 22:7, 11, 14

Bill C-13, teneur, mémoire, discussion 22:5-34

Exportations aux É.-U. 22:9

Membres 22:5, 12, 13

Politique concurrentielle, attitude 22:15-6

Stimulants 22:13

Voir aussi

Bill C-13, teneur

Chambre de commerce, Québec (prov.)

Bill S-3, mémoire, discussion 13:5-16, 26, 27

Historique, organisme 13:5, 6, 7

Chambre de commerce du Canada

Bill S-3, mémoire, discussion 13:16-27; 21:5-24; 23:5-45

Constitution en corporation 21:9-10

«Mémoire sur propositions pour nouvelle loi régissant sociétés à but non lucratif pour Canada» 13:21, 22

Voir aussi

Sociétés canadiennes à but non lucratif

Chambre de commerce

Bill S-3

Avoirs accumulés 13:23, 24

Effets sur 13:6-16, 17-27

Exemption 13:12

Listes membres, risque exploitation commerciale 13:19-20

Membres 19:22, 23

Orientation 13:15, 16, 21

Voir aussi

Bill S-3

Chambre de commerce, Loi

Bill S-3, relations 13:18; 21:15-6, 22

Charest, M. Luc P., Conseiller du Comité

Bill C-57, teneur 40:15

«Chater, formule»

Régime enregistré épargne retraite, utilisation 39:42-3, 44

Chômage-Canada

Emplois, création par secteur privé 15:6, 7

Taux élevé 15:6

Voir aussi

Bill C-23

Crédit d'impôt à l'emploi, programme

Canadian non-profit corporations, Act respecting*See*

Bill S-3

Canadian Payments Association

Bank of Canada

Limits, establishment 40:12

Reserves 40:26-8, 54-9

Bylaws, authorization 40:42, 43-4, 46

Caisses populaires 40:11-2

Canadian Bankers' Association, relation 44:21, 22-7

"Central", definition 40:40

Cheques, bills of exchange 44:21

Claims, priority 40:10

Clearing houses, role 44:21, 22

Clearing settlement balances 40:45

Credit unions 40:41, 45

Deposit

Insurance 40:19-20

Plans 44:20-1

Establishment 40:14

Members

Bank of Canada 40:39

Board, control 40:39

Chartered banks 40:30, 38

"Clearing", "non-clearing" 40:11, 26-9

Foreign banks 40:37

Insolvency, priority claims 40:19-22, 25-7

"Near banks" 40:12, 23, 25-6, 32-3, 38

Requirements 40:11, 37

Voting on by-law establishing penalty 40:23

Reserves

Amount, regulation 40:35, 36, 49, 51

Clearing Settlement Cash 40:32-3

Foreign currency 40:54

Near-banks 40:33-4

Overdraft Security 40:34

Primary 40:10, 11, 26-8, 47-8, 49, 50, 55

Secondary 40:51, 52

Canadian Payments Association Act

Separate statute 44:21-2, 23-4

Canadian Petroleum Association

Bill C-13, subject-matter, brief, discussion 22:5-34

Competition policy, philosophy 22:15, 16

Exports to U.S. 22:9

Incentives 22:13

Membership 22:5, 12, 13

Self-sufficiency 22:7, 11, 14

See also

Bill C-13, subject-matter

Canadian Red Cross Society

Bill S-3, brief, discussion 20:22-31

Branches

Importance 20:23, 26

Size, number 20:23

Central Council, role 20:27, 28

Incorporation 20:24, 25

Chrétien, hon. Jean, Ministre Finances

Bill C-11 12:5-21

Bill C-56, teneur 45:17-45

Collins, M. Jerry, Directeur général, Board of Trade of Metropolitan Toronto

Bill S-3 21:25-45

Commission anti-inflation

Expiration, effets 34:8, 10-1

Commission Bryce*Voir*

Commission royale d'enquête sur groupements sociétés

Commission canadienne emploi et immigration

Jeunes, embauche 15:8

Commission de la concurrence

Appels 16:12-3, 14, 15, 17, 23; 32:48-9

Brevets, droits 17:20-1

Fusions 16:21-3; 32:27

Ordonnance sur consentement, négociation 17:36-7

Voir aussi

Bill C-13

Commission lutte contre inflation*Voir*

Commission anti-inflation

Commission royale d'enquête sur groupements sociétés

Cumul de fonctions, études 17:23-4

Concurrence, Loi

Action collective 17:37

Concurrence, Politique

Actions collectives 23:31-6; 32:40, 41-6

Frais imprévus 23:36

Activité réglementée 22:48; 23:39-44; 25:31-7; 32:51-2; 33:28, 29

Administrateur 22:50-1; 25:6, 9-10, 28, 33; 29:12; 32:19, 28, 29, 31-2; 33:26-7, 28, 32

A & P, fixation prix, cas 33:20, 21, 23, 24, 30

Cabinet, révision, appels 22:16-23, 45; 23:37-9; 25:6, 7, 8; 32:21

Canada-É.-U., libre-échange 32:8

Canadian Petroleum Assoc., attitude 22:15-6

Commerce étranger 32:7

Coûts, justification 23:26

Davis, hon. Wm., déclaration 22:6

Économie de marché 23:18-9

Expansion industrielle 29:21, 22

Financements compensatoires 23:22-3

Marché, accès, restriction 23:21

Nordair, achat par Air-Canada 29:8, 9

Offices commercialisation 25:37-8, 39, 40

Meetings 20:24
 Membership 20:24, 25, 26
 Volunteers, donors, contributors 20:23
 Voting structure 20:23, 28-9
See also

Bill S-3

Canadian non-profit corporations

Chamber of Commerce

Bill S-3

Assets 13:23, 24

Effects on 13:6-16, 17-27

Exemption 13:12

Members 13:22, 23

Membership lists, exposure to commercial exploitation 13:19-20

"Terms of guidance" 13:15, 16, 21

See also

Bill S-3

Charest, Luc P., C.A., Adviser to Committee

Bill C-57, subject-matter 40:15

The Charitable Corporation v. Sutton

Directors' duty, case 31:31

"Chater formula"

Registered retirement savings plans, availability 39:42-3, 44

Chrétien, Hon. Jean, Minister of Finance

Bill C-11 12:5-21

Bill C-56, subject-matter 45:17-45

Class Action

Defendant's cost 17:38-46

See also

Competition Act

Collins, Jerry, General Manager, Board of Trade of Metropolitan Toronto

Bill S-3 21:25-45

Combines Investigation Act

Industries, regulation 16:8-9

See also

Bill C-13

Combines Investigation Act, subject-matter

See

Bill C-13

Competition Act

Class action 17:37

Competition Board

Appeals 16:12-3, 14, 15, 17, 23; 32:48-9

Consent order, negotiation 17:36, 37

Mergers 16:21; 32:27

Patents, rights 17:20-1

See also

Bill C-13

PNB, dépendance du secteur privé 32:7

Prix, fixation

«Abusifs» 23:19, 24; 25:16-7

Acheteurs 17:32-3

«Différenciation» 25:22, 23

Discrimination 23:29-30; 25:22, 25, 26; 33:24-5

Fournisseurs 17:33-4; 23:30

«Parallélisme conscient» 32:12-4, 21-2, 25; 33:37-8

Producteurs, consommateurs, rapport d'importance 32:6

Production, but 32:6

Sanctions civiles 25:24-5

Tarifs 32:7-10

Textile, industrie 32:9, 10

Trudeau, Très hon. Pierre, déclaration 22:6

Voir aussi

Bill C-13

Conger, M. G. S., Directeur général, Développement emploi, min. Emploi et Immigration

Bill C-23 15:6-20

Connolly, hon. John J., sénateur (Ottawa-Ouest)

Bill C-13, teneur 16:6-27; 17:5-15, 17-8, 20-3, 25-31, 33, 36-41, 43-7; 22:6-7, 9-10, 13-4, 17-23, 27, 29-37, 43-4, 47, 49; 23:5-6, 8, 10-2, 15-8, 24-9, 31-2, 35, 37-8, 43; 25:8, 11, 13, 20-7, 29; 29:7-9, 11-3, 18-9, 22-4, 26; 32:7-9, 15-8, 28-38, 46-7, 50; 33:6, 8-9, 11, 13, 15-6, 19, 21, 23, 25, 28, 33-5, 39-41

Bill C-19 37:6-9, 12-5, 17-20, 22-5, 27, 29-32

Bill C-23 15:7-16, 20-4, 26-31

Bill C-46 36:9-10, 13-4, 16, 18-22, 26, 28-30, 33-5, 37, 39-54, 56-60, 62-4, 66, 69, 72, 74, 79-80, 83, 86-8, 91

Bill C-56, teneur 39:43, 46-7, 49, 51, 55, 58-65, 69-70; 41:12, 15-6; 45:25, 33

Bill C-57, teneur 40:13-6, 18-9, 21, 23, 27, 30-3, 35, 37-48, 51, 53-7, 59; 42:35, 60-7, 69-79, 81-3, 85, 87-8; 44:5-10, 12-5, 17-9, 21-7

Bill C-59, teneur 43:9-14

Bill S-2 6:6-7, 9, 11-4, 16-8, 20, 22, 25-6, 28-9, 33, 36-8, 40, 43-5; 7:10-5, 17, 19, 31-3, 35-8, 40-4, 46; 8:9-16, 22, 24-7, 29, 32; 10:11, 14-5, 17-9, 21-4; 18:10, 14-6; 26:8-9, 13, 17-8, 22-3, 26-8

Bill S-3 19:7-12, 15-6, 19, 21-3; 21:7, 9-16, 19, 21-2, 25-9, 32-6, 38-9, 42, 46; 27:8-10, 13-4, 16-8, 20, 23-6; 31:6-9

Étude anticipée des propositions budgétaires ayant trait à impôt sur revenu et de tout bill ou ... 1:8-14, 16-8, 22, 25-32; 2:6-9, 12-28, 32-3, 36, 38-41, 43-4, 46, 48-56, 58-63; 3:6-13, 15-9, 21-5, 27, 29-32; 5:19-23, 25, 28-31; 9:6-9, 11-3, 16; 12:9-10, 14-5, 18

Conseil consultatif canadien d'Action volontaire

Gens d'action, rapport 13:9-10

Cook, hon. Eric, sénateur (Harbour Grace)

Bill C-13, teneur 22:8-9, 12, 14, 18, 23, 30, 32-3, 37, 46-8; 23:10-1, 14-5, 19, 22, 25, 30, 32, 34-5, 38, 42-4, 46; 25:8, 11-9, 36-41, 43-5; 29:13; 32:9-12, 16, 18, 30, 34-5, 37, 43-4, 46, 51; 33:10, 14, 16, 18, 21, 24, 32, 39-40, 43

Bill C-16 28:7

Bill C-19 37:27, 30

Competition Policy

A & P, price fixing, case 33:20, 21, 23, 24, 30
 Advocate 22:50-1; 25:6, 9-10, 28, 33; 29:12; 32:19, 28, 29, 31-2; 33:26-7, 28, 32
 Cabinet, review, appeals 22:16-23, 45; 23:37-9; 25:6, 7, 8; 32:21
 Canada-U.S., free trade 32:8
 Canadian Petroleum Assoc., philosophy 22:15, 16
 Class actions 23:31-6; 32:40, 41-6
 Contingency fees 23:35-6
 Cost justification 23:26
 Cross-subsidization 23:22-3
 Davis, Hon. Wm., statement 22:6
 Foreign trade 32:7
 GNP generated in foreign sector 32:7
 Industrial development 29:21, 22
 Market, entry, restriction 23:21
 Market economy 23:18-9
 Marketing boards 25:37-8, 39, 40
 Nordair, acquisition by Air Canada 29:8, 9
 Pricing
 "Conscious parallelism" 32:12-4, 21-2, 25; 33:37-8
 "Differentiation" 25:22, 23
 Discrimination 23:29-30; 25:22, 25, 26; 33:24-5
 Manufacturers 17:33-4; 23:30
 "Predatory" 23:19, 24; 25:16-7
 Purchasers 17:32-3
 Producers, consumers, relative importance 32:6
 Production, object 32:6
 Regulated conduct 22:48; 23:39-44; 25:31-7; 32:51-2; 33:28, 29
 Sanctions, civil 25:24-5
 Tariffs 32:7-10
 Textile industry 32:9, 10
 Trudeau, Rt. Hon. Pierre, statement 22:6
 See also
 Bill C-13

Conger, G. S., Director General, Employment Development, Employment and Immigration Dept.

Bill C-23 15:6-20

Connolly, Hon. John J., Senator (Ottawa West)

Advance study of Budget Resolutions respecting income tax and any bill... 1:8-14, 16-8, 22, 25-32; 2:6-9, 12-28, 32-3, 36, 38-41, 43-4, 46, 48-56, 58-63; 3:6-13, 15-9, 21-5, 27, 29-32; 5:19-23, 25, 28-31; 9:6-9, 11-3, 16; 12:9-10, 14-5, 18
 Bill C-13, subject-matter 16:6-27; 17:5-15, 17-8, 20-3, 25-31, 33, 36-41, 43-7; 22:6-7, 9-10, 13-4, 17-23, 27, 29-37, 43-4, 47, 49; 23:5-6, 8, 10-2, 15-8, 24-9, 31-2, 35, 37-8, 43; 25:8, 11, 13, 20-7, 29; 29:7-9, 11-3, 18-9, 22-4, 26; 32:7-9, 15-8, 21, 28-38, 46-7, 50; 33:6, 8-9, 11, 13, 15-6, 19, 21, 23, 25, 28, 33-5, 39-41
 Bill C-19 37:6-9, 12-5, 17-20, 22-5, 27, 29-32
 Bill C-23 15:7-16, 20-4, 26-31
 Bill C-46 36:9-10, 13-4, 16, 18-22, 26, 28-30, 33-5, 37, 39-54, 56-60, 62-4, 66, 69, 72, 74, 79-80, 83, 86-8, 91

Bill C-46 36:12-3, 15, 19-20, 22, 29, 31-5, 40-2, 50-1, 53-5, 57, 61, 66-7, 69, 71-3, 78-9, 82-5, 88, 92-3, 95-7
 Bill C-56 47:9
 Bill C-56, teneur 39:21-30, 33-5, 41-2, 45-6, 48-51, 58, 63-4, 66, 68-9, 71; 41:12, 20-2, 24-6, 29; 45:36-7, 40-4
 Bill C-57, teneur 40:15-8, 25-8, 31, 36, 38-9, 41-2, 51-2, 54-5, 57; 42:11-2, 15-7, 19-20, 22-5, 29-30, 41-5, 53, 55-6, 59, 61, 64, 69, 72-81, 87; 44:22, 25-6; 46:9, 11-2, 14, 16, 18, 23-30
 Bill C-59, teneur 43:10-2
 Bill S-2 6:17-8, 21, 23-4, 26-7, 32-3, 37, 45; 7:7, 16-7, 20, 24-6; 8:7, 9, 11-2, 14, 18-21, 24, 28-30; 10:29-30; 26:14, 17, 19
 Bill S-3 13:14-5, 23-5, 27; 20:9, 13-5, 17, 21, 27, 30-1; 21:10-1, 18, 20, 22, 24, 26, 30, 32-5, 37, 39-40, 45-6; 27:12, 15, 25; 31:20-2, 24, 26-8, 30, 33-6, 40
 Bill S-9 24:7-8, 16, 18-9, 21
 Bill S-11 35:18, 37
 Étude anticipée des propositions budgétaires ayant trait à impôt sur revenu et de tout bill ou... 1:5-6, 10-5, 23, 32-3; 2:8, 10-1, 13, 15, 17, 19, 21, 23, 27, 29-30, 32-5, 37, 39-40, 46-52, 54-6; 3:11-4, 16-9, 21-2, 24-5, 27-30, 32-5; 4:13, 16-7, 21, 23-4, 28, 32-3, 35-6, 49, 54, 60-2, 65; 5:6-7, 16, 21, 25, 28, 31-3; 9:8-9; 12:7, 21

Corporations commerciales canadiennes, Loi

Actionnaires
 Convention unanime 7:31-2
 Liquidation, proposition 8:8-10; 26:10
 Listes 26:6-9
 Actions
 Catégories 7:10
 Émission 7:10, 11; 18:9, 10-1
 Non assorties, dispositions 10:13-4
 Transfert 18:8, 12, 13
 Société mère et filiale 18:13
 Valeur nominale 6:26, 27-30
 Administrateurs, dirigeants, responsabilités 19:7
 Arbitrage 19:8
 Art. 25(3)—18:7
 Art. 26(1)—18:7
 Art. 47(6)—6:12-3, 14
 Art. 113—6:16
 Art. 119—6:17
 Art. 119(1)—6:18
 Art. 119(5)—6:19
 Art. 187—6:6
 Art. 261(1.1)—6:39
 Art. 261(1.2)—6:40
 Art. 261(1.3)—6:39
 Art. 261(4)—6:41
 Art. 261(5)—6:41
 Assemblées 27:9-10
 «Beneficial interest» et «beneficial ownership» 7:5
 Bill C-57, relation 40:9-10; 42:71-5, 82
 Bill S-3, correspondance 19:5-6
 Comptabilité, normes 10:18-21
 Constitution 19:7
 Créanciers inconnus 8:11 12
 Dissidence, droit 19:9, 11, 12, 16, 17, 18, 21

Bill C-56, subject-matter 39:43, 46-7, 49, 51, 55, 58-65, 69-70; 41:12, 15-6; 45:25, 33

Bill C-57, subject-matter 40:13-6, 18-9, 21, 23, 27, 30-3, 35, 37-48, 51, 53-7, 59; 42:35, 60-7, 69-79, 81-3, 85, 87-8; 44:5-10, 12-5, 17-9, 21-7

Bill C-59, subject-matter 43:9-14

Bill S-2 6:6-7, 9, 11-4, 16-8, 20, 22, 25-6, 28-9, 33, 36-8, 40, 43-5; 7:10-5, 17, 19-26, 28-9, 31-3, 35-8, 40-4, 46; 8:9-16, 22, 24-7, 29, 32; 10:11, 14-5, 17-9, 21-4; 18:10, 14-6; 26:8-9, 13, 17-8, 22-3, 26-8

Bill S-3 19:7-12, 15-6, 19, 21-3; 21:7, 9-16, 19, 21-2, 25-9, 32-6, 38-9, 42, 46; 27:8-10, 13-4, 16-8, 20, 23-6; 31:16-9

Cook, Hon. Eric, Senator (Harbour Grace)

Advance study of Budget Resolutions respecting income tax and any bill . . . 1:5-6, 10-5, 23, 32-3; 2:8, 10-1, 13, 15, 17, 19, 21, 23, 27, 29-30, 32-5, 37, 39-40, 46-52, 54-6; 3:11-4, 16-9, 21-2, 24-5, 27-30, 32-5; 4:13, 16-7, 21, 23-4, 28, 32-3, 35-6, 49, 54, 60-2, 65; 5:6-7, 16, 21, 25, 28, 31-3; 9:8-9; 12:7, 21

Bill C-13, subject-matter 22:8-9, 12, 14, 18, 23, 30, 32-3, 37, 46-8; 23:10-1, 14-5, 19, 22, 25, 30, 32, 34-5, 38, 42-4, 46; 25:8, 11-9, 36-41, 43-5; 29:13; 32:9-12, 16, 18, 30, 34-5, 37, 41, 43-4, 46, 51; 33:10, 14, 16, 18, 21, 24, 32, 39-40, 43

Bill C-16 28:7

Bill C-19 37:27, 30

Bill C-46 36:12-3, 15, 19-20, 22, 29, 31-5, 40-2, 50-1, 53-5, 57, 61, 66-7, 71-3, 78-9, 82-5, 88, 92-3, 95-7

Bill C-56 47:9

Bill C-56, subject-matter 39:21-30, 33-5, 41-2, 45-6, 48-51, 58, 63-4, 66, 68-9, 71; 41:12, 20-2, 24-6, 29; 45:36-7, 40-4

Bill C-57, subject-matter 40:15-8, 25-8, 31, 36, 38-9, 41-2, 51-2, 54-5, 57; 42:11-2, 15-7, 19-20, 22-5, 29-30, 41-5, 53, 55-6, 59, 61, 64, 69, 72-81, 87; 44:22, 25-6; 46:9, 11-2, 14, 16, 18, 23-30

Bill C-59, subject-matter 43:10-2

Bill S-2 6:17-8, 21, 23-4, 26-7, 32-3, 37, 45; 7:7, 16-7, 20, 24-6; 8:7, 9, 11-2, 14, 18-21, 24, 28-30; 10:29-30; 26:14, 17, 19

Bill S-3 13:14-5, 23-5, 27; 20:9, 13-5, 17, 21, 27, 30-1; 21:10-1, 18, 20, 22, 24, 26, 30, 32-5, 37, 39-40, 45-6; 27:12, 15, 25; 31:20-2, 24, 26-8, 30, 33-6, 40

Bill S-9 24:7-8, 16, 18-9, 21

Bill S-11 35:18, 37

Cooperative Corporations

Definition 44:10; 46:12

Union régionale, application 46:20-1

Shareholders, limitations 42:31-3; 44:10-6; 46:19-24

Cowling, R. J., Adviser to Committee

Bill C-13, subject-matter 16:5-25; 17:5-46; 22:17, 24-34, 40; 23:13, 14, 27; 25:9, 13, 15-42; 29:7, 12-4, 17, 18; 32:13-51; 33:16-42

Cullen, Hon. J. S. G., Minister of Employment and Immigration

Bill C-23 15:22-5

Dissident qui ne saisit pas tribunal, cas 8:6, 7
Enquête 26:11-24

Historique 6:6-7

Membres 19:8, 10, 11, 12, 15-6

Pouvoir d'emprunt 7:39-40

Prêts et cautions interdits 18:15-6

Registres, sauvegarde 7:9

Sociétés

Administrateurs, autorité 26:11, 13-24

Avis 26:7, 8

Certificats valeurs mobilières 7:18

Constitution en 7:5, 6

Filiales, états financiers 7:32-3

Valeurs mobilières, détenteurs 7:18

Version française 6:8-14; 8:14-8; 10:15, 16, 17, 26-31; 26:24-9; 26A:1

Voir aussi

Bill S-2

Corporations commerciales canadiennes, Loi modifiant Loi

Voir

Bill S-2

Cowling, M. R. J., Conseiller juridique du Comité

Bill C-13, teneur 16:5-25; 17:5-46; 22:17, 24-34, 40; 23:13, 14; 25:9, 13, 15-42; 29:7, 12-4, 17, 18; 32:13-51; 33:16-42

Crédit d'impôt à l'emploi, programme

Avantages 15:19

Crédit, règlements

Calcul 15:9, 10, 11

Durée 15:9, 10, 15, 16

Emploi «innovateur» 15:12-5

Imposition 15:10, 11

Établissement 15:7

Fonds 15:22

Impôt sur revenu, Loi, liaison 15:19

Méthode 15:17

Régions chômage élevé 15:8

Voir aussi

Bill C-23

Cullen, hon. J. S. G., Ministre, Emploi et Immigration

Bill C-23 15:22-5

Cumul de fonctions

Commission Bryce, étude 17:23-4

Conflits d'intérêts 17:26

Règlements 17:25-6

Daily Gleaner (Fredericton)

Monopole, fusion, accusations 32:19-20

Davis, hon. Wm., Premier ministre, Ontario

Déclaration re politique de la concurrence 22:6

Dawson, M. R., Gérant, Les entreprises d'escomptes consentis

Bill C-46 36:62-3

Currency and Exchange Act

Parliament, powers, prerogatives 38:7

Section 4 38:8

See also

Bill C-39

Royal Canadian Mint

Currency and Exchange Act, Act to amend

See

Bill C-39

Daily Gleaner (Fredericton)

Merger, monopoly charges 32:19-20

Davis, Hon. Wm., Premier of Ontario

Statement re Competition policy 22:6

Dawson, R., Manager, Tax Discounting Enterprises

Bill C-46 36:62-3

de Puyjalon, Henry, President, Canadian Construction Assoc.

Bill C-13, subject-matter 29:5, 14-25

Déry, Jean-Marc, Tax Policy Officer, Finance Dept. (Tax Policy Branch)

Bill S-9 24:7-21

Desruisseaux, Hon. Paul, Senator (Wellington)

Advance study of Budget Resolutions respecting income tax and any bill . . . 1:23, 27, 33; 3:32

Bill C-23 15:7

Bill C-39 38:12, 14, 16

Bill C-46 36:86, 89

Bill C-57, subject-matter 40:7

Bill S-2 6:14

Bill S-3 20:21-2; 27:10

Bill S-9 24:7

Le Devoir

Fortin, Clement, letter to editor, Feb. 28, 1978 re Bill S-2, French version 26:27

Duncan, Donald F., Senior Vice-President and Corporate Actuary, Excelsior Life Insurance Company

Bill C-56, subject-matter 39:61-4

du Plessis, R. L., Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel

Bill S-2 8:19, 20, 26-7; 10:6-30; 26:20-9

Bill S-3 27:19, 20; 31:23

Bill S-9 24:17-8

Durant, Ross, Member of Board of Directors, Life Underwriters Assoc. of Canada

Bill C-11 4:10-23

Bill C-56, subject-matter 39:38-55

"Dynamic Change and Accountability in a Canadian Market Economy" (Skeoch-McDonald Report)

Bill C-13, subject-matter, modifications 29:7; 33:34, 35

Canadian Breweries, market position 32:34-5

de Puyjalon, M. Henry, Président, Assoc. canadienne construction

Bill C-13, teneur 29:5, 14-25

Déry, M. Jean-Marc, Officier politique impôt, min. Finances (Direction politique impôt)

Bill S-9 24:7-21

Desruisseaux, hon. Paul, sénateur (Wellington)

Bill C-23 15:7

Bill C-39 38:12, 14, 16

Bill C-46 36:86, 89

Bill C-57, teneur 40:7

Bill S-2 6:14

Bill S-3 20:21-2; 27:10

Bill S-9 24:7

Étude anticipée des propositions budgétaires ayant trait à impôt sur revenu et de tout bill ou . . . 1:23, 27, 33; 3:32

Le Devoir

Fortin, M. Clément, lettre au rédacteur, 28 fév. 1978, re Bill S-2, version française 26:27

Droit fiscal et autorisant paiements portant sur réductions taxes de vente provinciales, Loi modifiant

Voir

Bill C-56, teneur

Duncan, M. Donald F., Premier Vice-Président et Actuaire de Société l'Excelsior, compagnie d'assurance-vie

Bill C-56, teneur 39:61-4

du Plessis, M. R. L., c.r., Secrétaire légiste et conseiller parlementaire

Bill S-2 8:19, 20, 26-7; 10:6-30; 26:20-9

Bill S-3 27:19, 20; 31:23

Bill S-9 24:17-8

Durant, M. Ross, Membre conseil administration, Assoc. assureurs-vie du Canada

Bill C-11 4:10-23

Bill C-56, teneur 39:38-55

Enquête sur coalitions, Loi

Industries, activités réglementées 16:8

Voir aussi

Bill C-13

Enquête sur coalitions, Loi, teneur

Voir

Bill C-13

Escompteurs fiscaux

Alberta, enregistrement 36:57-8, 61

Bill C-46, objections 36:55, 56-7

Clients, catégories 36:54, 62

Colombie-Britannique, limite 36:16, 48

Constitution en société 36:46

Entreprise, ampleur 36:14

Consumer and Corporate Affairs Dept., influence 29:6, 8
 "Dynamic variables" 33:39, 40
 Interpretation 33:5
 Intervention 33:18, 19
 Monopolization 23:16; 29:11; 33:33
 "Rationalization", definition 33:6-9
 Real cost economy, description 33:36

Employment Tax Credit Program

Advantages 15:19
 Approach 15:17
 Credit, regulations
 Calculation 15:9, 10, 11
 " Innovative " job 15:12-5
 Period 15:9, 10, 15, 16
 Taxing 15:10, 11
 Establishment 15:7
 Funding 15:22
 High unemployment areas 15:8
 Income Tax Act, association 15:19
 See also
 Bill C-23

Energy Supplies Allocation Board

See
 Petroleum Compensation Board

Energy Supplies Emergency Act

Coal, gasification 37:28
See also
 Bill C-19

Excelsior Life Insurance Company

Organization, role 39:56

Excise Tax

Taxable sales, reporting requirements 43:6, 13-5

FIRA

See
 Foreign Investment Review Act

Farquhar, Gordon, President, Excelsior Life Insurance Company

Bill C-56, subject-matter 39:56-66

Finance Dept.

Taxpayers' assets, advance rulings 5:5, 6, 7

Financial Administration Act

Tax discounters, application 36:24

Financial Post

March 11, 1978 article re R. J. Bertrand 29:9-11

Flynn, Hon. Jacques, Senator (Rougemont)

Advance study of Budget Resolutions respecting income tax and any bill . . . 1:17-21, 25-6, 28; 4:30, 37-8, 40; 5:18, 21, 25-7, 29, 31-3; 12:12, 15, 19-21

Escompte, taux, formule, limite 36:16-7, 19, 47, 48, 51, 52, 53, 64-74, 89

Facteur perte 36:44, 45

Formules normalisées utilisées 36:46

Frais 36:27-31

Intérêt, taux 36:10, 44

Nombre, situation 36:18

Provinces, aucune limite 36:41-2, 48

Renseignements, communication 36:32-8, 75-80

Saskatchewan, taux minimum 36:15, 55, 74-5

Voir aussi

Bill C-46

États-Unis

Secteur privé, crédit d'impôt à l'emploi 15:7-8

Étude anticipée propositions budgétaires ayant trait à l'impôt sur revenu . . .

Rapport au Sénat 11:5-28

Appendice, recommandations 11:27-8

Conclusion 11:26, 27

Table des matières 11:6

voir aussi

Bill C-11

Impôt sur revenu, Loi

«Évolution dynamique et responsabilité dans économie du marché au Canada» (Rapport Skeoch-McDonald)

Bill C-13, teneur, modifications 29:7; 33:34, 35

Brasseries canadiennes, situation concurrentielle 32:34-5

Consommation et Corporations, min., influence 29:6, 8

Économie coût réel, description 33:36

Interprétation 33:5

Intervention 33:18, 19

Monopolisation 23:16; 29:11; 33:33

«Rationalisation», définition 33:6-9

«Variables dynamiques» 33:39, 40

Examen de l'investissement étranger, Loi

Bill C-13, relations 16:20-3; 22:28-32, 45, 46

Fusions 16:20, 21, 22, 23

Excelsior, compagnie d'assurance-vie

Organisation, rôle 39:56

Faillite, Loi de 1978

Voir

Bill S-11

Faillites

Biens succession, vente 35:31, 32-3

Concordat commercial 35:26, 30

Consommateur, dispositions 35:22-3

Créanciers

Garantis 35:14, 23, 29, 30

Prioritaires 35:14

Dettes, liquidation 35:27-8

Insolvabilité en droit international 35:36

Inspecteurs, bureaux 35:24

Bill C-13, subject-matter 16:7, 16; 22:20-3, 26, 28, 30-1, 34, 36, 39-42; 23:13, 24-8; 25:15, 19-20, 24, 26-9; 29:7-9, 12-4, 16, 22
 Bill C-16 28:6-8
 Bill C-19 37:24-5
 Bill C-23 15:7-8, 10-29
 Bill C-56 47:8-10, 12-3, 19-23
 Bill C-56, subject-matter 39:36, 40, 43-5, 50, 52-4, 61-3; 45:19-25, 29, 39-40, 44-6
 Bill C-57, subject-matter 40:31, 58-60; 42:13-7, 21-3, 25-7, 29-34, 36, 60-1, 63-8; 44:14-8; 46:8, 10-1
 Bill C-59, subject-matter 43:9-10, 14-7
 Bill S-2 6:17, 19-20, 23, 26, 31, 33-5; 8:13-20, 22, 24-5, 27-9, 31; 10:12, 16-7, 19-31; 26:8-9, 11-3, 18, 20-1, 23, 27, 29
 Bill S-3 13:10-1; 19:9-11, 14-5; 21:13, 15-8, 20-1, 23-4, 27-30, 32, 36-9; 27:6-7; 31:20-1, 23-9, 32-3, 37-42
 Bill S-11 35:8-9, 11-20, 23, 25-6, 30-7

Foreign Banks

See
 Banks, Foreign

Foreign Investment Review Act

Bill C-13, relationship 16:20-3; 22:28-32, 45, 46
 Mergers 16:20, 21, 22, 23

Fortin, Clement, Barrister

Letter to editor of *Le Devoir*, Feb. 28, 1978 re Bill S-2, French version 26:27

Friesen, R. A., Special Advisor, Tax Policy and Federal-Provincial Relations Branch, Finance Dept.

Bill C-11 4:29-54; 5:23-8
 Bill C-23 15:7-17
 Bill C-56, subject-matter 41:5-32; 47:11-8

GNP

See
 Gross National Product

Gariepy, Y., Master of the Mint

Bill C-39 38:9-18

Geoffrion, Remi L., Q.C., Legislation Section, Justice Dept.

Bill S-2
 Discussion 6:10-5; 8:15-7; 26:23-8
 Statement 6:9-10

Gibson, F. E., Q.C., Chief Legislative Counsel, Justice Dept.

Bill C-46 36:65-71

Gibson, Kerr, President, Board of Trade of Metropolitan Toronto

Bill S-3 21:24-45

Gillespie, John, Legal Counsel, Board of Trade of Metropolitan Toronto

Bill S-3 21:27-39

Licences 35:7, 8, 22

Lois

Fédérales, juridiction 35:13
 Provinciales, application 35:12-3, 14, 15

Notification d'opposition 35:21, 22

Propriétaires, droits 35:15-6, 17, 18

Registraire 35:24-5

Réhabilitation, Cour, pouvoirs 35:25

Salariés, fonds d'indemnisation 35:7-8, 14, 18-9, 20

Séquestre provisoire, nomination 35:26-7, 28

Sociétés, mandataire, fonctions 35:21

Surintendant 35:17

Traitements préférentiels 35:9-10

Transferts frauduleux 35:9-10

Voir aussi

Bill S-11

Farquhar, M. Gordon, Président, l'Excelsior, compagnie d'assurance-vie

Bill C-56, teneur 39:56-66

Fédération canadienne agriculture

Bill C-13, teneur, mémoire, discussion 25:30-42
 Offices nationaux commercialisation, rapport 25:31
 Règlements, pouvoirs 25:30-1

Finances, Ministère

Valeur de contribuable, décisions anticipées 5:5, 6, 7

Financial Post

Le 11 mars 1978, article re R. J. Bertrand 29:9-11

Flynn, hon. Jacques, sénateur (Rougemont)

Bill C-13, teneur 16:7, 16; 22:20-3, 26, 28, 30-1, 34, 36, 39-42; 23:13, 24-8; 25:15, 19-20, 24, 26-9; 29:7-9, 12-4, 16, 22
 Bill C-16 28:6-8
 Bill C-19 37:24-5
 Bill C-23 15:7-8, 10-29
 Bill C-56 47:8-10, 12-3, 19-23
 Bill C-56, teneur 39:36, 40, 43-5, 50, 52-4, 61-3; 45:19-25, 29, 39-40, 44-6
 Bill C-57, teneur 40:31, 58-60; 42:13-7, 21-3, 25-7, 29-34, 36, 60-1, 63-8; 44:14-8; 46:8, 10-1
 Bill C-59, teneur 43:9-10, 14-7
 Bill S-2 6:17, 19-20, 23, 26, 31, 33-5; 8:13-20, 22, 24-5, 27-9, 31; 10:12, 16-7, 19-31; 26:8-9, 11-3, 18, 20-1, 23, 27, 29
 Bill S-3 13:10-1; 19:9-11, 14-5; 21:13, 15-8, 20-1, 23-4, 27-30, 32, 36-9; 27:6-7; 31:20-1, 23-9, 32-3, 37-42
 Bill S-11 35:8-9, 11-20, 23, 25-6, 30-7
 Étude anticipée des propositions budgétaires ayant trait à impôt sur revenu et de tout bill ou 1:17-21, 25-6, 28; 4:30, 37-8, 40; 5:18, 21, 25-7, 29, 31-3; 12:12, 15, 19-21

Fonds enregistré revenu retraite

Création 39:7, 33, 34

Gillespie, T., Adviser to Committee

Bill C-11 1:19-32; 2:11-63; 3:5-36; 4:23-60; 5:5-31; 9:11; 12:11
 Bill C-56, subject matter 39:12-50; 41:9-20
 Bill C-59, subject-matter 43:7-15

Globe and Mail

Skeoch, Dr. L., letter re Bill C-13, subject-matter 29:6-7

Godfrey, Hon. John Morrow, Senator (Rosedale)

Bill S-3 21:13

Golf clubs

Bill S-3, effects 21:14, 29, 30-1, 34-5
See also
 Canadian non-profit corporations

Goyer, Hon. J.-P., Minister of Supply and Services and Receiver General of Canada

Bill C-39
 Discussion 38:9-20
 Statement 38:6-9

Grady, P., Chief, Policy Analysis Unit, Fiscal Policy Division, Finance Dept.

Bill C-18 34:8-9

Great Canadian Oil Sands

Production 37:6, 25

Guss, Jonathan, Consumer Research Branch, Consumer and Corporate Affairs Dept.

Bill C-46 36:12-92

Haig, Hon. J. Campbell, Senator (River Heights)

Advance study of Budget Resolutions respecting income tax and any bill . . . 2:13-4, 16, 21

Hamilton, John P., National Honorary Counsel, Canadian Red Cross Society

Bill S-3
 Discussion 20:24-31
 Statement 20:22-4

Hayden, Hon. Salter A., Senator (Toronto), Committee Chairman

Advance study of Budget Resolutions respecting income tax and any bill . . . 1:5, 8, 28-9, 31-3; 2:5, 7, 19-30, 32-42, 46-7, 53, 55-6, 58-60, 62-3; 3:5, 7-8, 10-9, 21-2, 25-6, 28, 36; 4:6, 8-9, 13-4, 16-21, 24-8, 31, 35, 40-5, 48-50, 54-66; 5:5-9, 12-8, 20-2, 24, 26-7, 29-33; 9:5-6, 9, 14-6; 12:5-19, 21
 Bill C-13, subject-matter 16:5-9, 11-2, 14-24, 26-7; 17:5-6, 9-13, 16-7, 19-21, 23-36, 39-44, 46-8; 23:5-13, 16-8, 20, 22, 24-5, 28, 33-4, 36, 39, 42, 44-6; 25:5-12, 14, 18-9, 25-6, 29-34, 36-45; 29:5, 7, 11-4, 16-7, 20, 22-3, 25-6; 32:5-6, 8-9, 11-2, 14-5, 17-28, 33-7, 39-40, 42, 44-5, 48-52; 33:5, 11, 19-20, 22-4, 26-40, 42, 44
 Bill C-16 28:6-8
 Bill C-18 34:6-7, 9-15

Fortin, M. Clément, Avocat

Lettre au rédacteur *Le Devoir*, 28 fév. 1978, re Bill S-2, version française 26:27

Friesen, M. R. A., conseiller spécial, Direction politique fiscale et relations fédérales-provinciales, min. Finances

Bill C-11 4:29-54; 5:23-8
 Bill C-23 15:7-17
 Bill C-56, teneur 41:5-32; 47:11-8

Fusions

Administrateur, politique concurrence, autorité 25:9, 10
Canadian Breweries, cas 32:37, 38; 33:12
Daily Gleaner (Fredericton), accusations 32:19-20
 Décision préalable 16:18, 19; 33:41
 Définition 16:13, 17; 22:24
 Entreprises en coparticipation 16:16-7, 18; 22:23-4, 26-7, 39, 40-1, 42; 23:7-13; 25:29
 Examen investissement étranger, Loi 16:20; 22:28-32, 45, 46
 Horizontales 25:9
 Industrie et Commerce, min., rôle 33:10
 Ordonnance de blocage 23:7
 Restrictions artificielles 33:15, 19, 21, 22
 «Sensiblement» 16:15, 16; 25:12; 32:27
 Seuil, suppression 22:26
Voir aussi
 Bill C-13

Gariépy, M. Y., Directeur général, Monnaie royale canadienne

Bill C-39 38:9-18

Gaz naturel

Exploration, forage 22:37
 Possibilités commerciales 22:36
Voir aussi
 Pétrole, industrie

Geoffrion, M^c Rémi L., c.r., Section législation, min. Justice

Bill S-2
 Discussion 6:10-5; 8:15-7; 26:23-8
 Exposé 6:9-10

Gibson, M. F. E., c.r., premier conseiller législatif, min. Justice

Bill C-46 36:65-71

Gibson, M. Kerr, président, Board of Trade of Metropolitan Toronto

Bill S-3 21:24-45

Gillespie, M. John, conseiller juridique, Board of Trade of Metropolitan Toronto

Bill S-3 21:27-39

Gillespie, M. T., conseiller du comité

Bill C-11 1:19-32; 2:11-63; 3:5-36; 4:23-60; 5:5-31; 9:11; 12:11
 Bill C-56, teneur 39:12-50; 41:9-20
 Bill C-59, teneur 43:7-15

Bill C-23 15:6-7, 9-11, 14-21, 23, 25-31
 Bill C-39 38:6, 9-15, 19-20
 Bill C-46 36:9, 11-4, 18, 20, 22, 24-51, 53-79, 81-6, 88-98
 Bill C-56 47:6-11, 13-9, 21-2, 25-6
 Bill C-56, subject-matter 39:6-7, 9, 12-48, 50-68, 70-5;
 41:5-12, 14, 16-31, 33-5; 45:17, 19, 25, 29-41, 43-6
 Bill C-57, subject-matter 40:5-7, 9-27, 29-39, 42-8, 51-5,
 57-60; 42:6, 9, 13-25, 27-31, 33-4, 36-46, 48-53, 56,
 58-64, 67-73, 75-89; 44:5, 8-9, 14, 17-8, 24-8; 46:5, 8-13,
 16-7, 19-21, 23-31
 Bill C-59, subject-matter 43:7-9, 12-3, 15-7
 Bill S-2 6:5, 8, 11-5, 17-22, 24, 26, 30, 34-6, 39-41, 43-5;
 7:5-13, 15-8, 20-46; 8:5-32; 10:5-22, 25-32; 18:5-6, 8-18;
 26:6-12, 14-5, 17-29
 Bill S-3 13:5, 10, 12-27; 19:5, 8, 10-21, 23-4; 20:5-6, 8-22,
 24-31; 21:5-6, 8-9, 11-8, 21, 23-4, 26-7, 30-1, 35-43, 46-7;
 27:5-8, 10-22, 24-6; 31:12-3, 15-20, 22-9, 32-3, 35-42
 Bill S-9 24:6-21
 Bill S-11 35:5-6, 8-9, 11, 17-8, 20-31, 35-7

Hays, D. P., Counsel for Lehrerleut Hutterian Brethren

Bill C-11
 Discussion 9:6-16
 Statement 9:5-6

Hays, Hon. Harry, Senator (Calgary)

Advance study of Budget Resolutions respecting income tax
 and any bill . . . 1:11, 15; 2:42; 9:13-5

Hicks, Hon. Henry D., Senator (The Annapolis Valley)

Bill C-18 34:10-3

Howard, J. L., Assistant Deputy Minister, Consumer and Corporate Affairs Dept.

Bill S-2 6:15-45; 7:5-46; 10:8-24; 18:6-17; 26:6-29
 Bill S-3 19:8-24; 27:6-26; 31:12-42
 Bill S-11 35:12-37

Hughes, G. C., Director, Legislation Taxation and Technical Group, Canadian Manufacturers' Assoc.

Bill C-13, subject-matter 25:12-28

Hughes, S. F., Executive Director, Canadian Chamber of Commerce

Bill S-3
 Discussion 13:17-27; 21:7-24
 Statement 13:16-7; 21:5-6

Hunt, Digby, Assistant Deputy Minister, Energy Policy Sector, Energy, Mines and Resources Dept.

Bill C-19 37:6-33

Income Tax

Credits, rent 36:12-3
 Refunds
 Power of attorney 36:39-40
 Revenue Canada, role 36:50, 51, 75-6
 Returns, discounted 36:93-7

Globe and Mail

Skeoch, M. L., lettre re Bill C-13, teneur 29:6-7

Godfrey, hon. John Morrow, sénateur (Rosedale)

Bill S-3 21:13

Golf, clubs

Bill S-3, effets 21:14, 29, 30-1, 32, 34-5

Voir aussi

Sociétés canadiennes à but non lucratif

Goyer, hon. J.-P., ministre Approvisionnement et Services Canada et Receveur général du Canada

Bill C-39
 Discussion 38:9-20
 Exposé 38:6-9

Grady, M. P. sous-section analyse politiques, Division politique fiscale, min. Finances

Bill C-18 34:8-9

Great Canadian Oil Sands

Exploitation 37:6, 25

Guss, M. Jonathan, Direction recherche en consommation, min. Consommation et Corporations

Bill C-46 36:12-92

Haig, hon. J. Campbell, sénateur (River Heights)

Étude anticipée des propositions budgétaires ayant trait à
 impôt sur revenu et de tout bill ou 2:13-4, 16, 21

Hamilton, M. John P., conseiller honoraire national, Société canadienne Croix-Rouge

Bill S-3
 Discussion 20:24-31
 Exposé 20:22-4

Hayden, hon. Salter A., sénateur (Toronto), président du Comité

Bill C-13, teneur 16:5-9, 11-2, 14-24, 26-7; 17:5-6, 9-13,
 16-7, 19-21, 23-36, 39-44, 46-8; 23:5-13, 16-8, 20, 22,
 24-5, 28, 33-4, 36, 39, 42, 44-6; 25:5-12, 14, 18-9, 25-6,
 29-34, 36-45; 29:5, 7, 11-4, 16-7, 20, 22-3, 25-6; 32:5-6,
 8-9, 11-2, 14-5, 17-28, 33-7, 39-40, 42, 44-5, 48-52; 33:5,
 11, 19-20, 22-4, 26-40, 42, 44
 Bill C-16 28:6-8
 Bill C-18 34:6-7, 9-15
 Bill C-23 15:6-7, 9-11, 14-21, 23, 25-31
 Bill C-39 38:6, 9-15, 19-20
 Bill C-46 36:9, 11-4, 18, 20, 22, 24-51, 52-79, 81-6, 88-98
 Bill C-56 47:6-11, 13-9, 21-2, 25-6
 Bill C-56, teneur 39:6-7, 9, 12-48, 50-68, 70-5; 41:5-12, 14,
 16-31, 33-5; 45:17, 19, 25, 29-41, 43-6
 Bill C-57, teneur 40:5-7, 9-27, 29-39, 42-8, 51-5, 57-60;
 42:6, 9, 13-25, 27-31, 33-4, 36-46, 48-53, 56, 58-64,
 67-73, 75-89; 44:5, 8-9, 14, 17-8, 24-8; 46:5, 8-13, 16-7,
 19-21, 23-31
 Bill C-59, teneur 43:7-9, 12-3, 15-7

Income Tax Act

Actuarial reserves 39:27, 28, 30, 57-61; 41:22; 45:38
 Additional employment expense deduction 1:6, 18
 Advertising expenses 11:25
 Amendments, retroactivity 45:42-4
 Annuities 3:16-8
 Assets, acquisition of 3:9-10
 Auditing, assessing 4:63-4, 65
 Averaging provision 2:34, 35; 3:21
 Capital gains
 Guaranteed 2:5-9
 Tax payable on death 43:6
 Capital loss 1:7; 2:21
 Cattle herd sales 11:26
 Charitable donations 39:10, 11
 Communal organizations 9:5-16; 11:25-6; 12:14-5; 14:7-8
 Corporations
 Amalgamation 2:53-4, 55
 Bankruptcy, shares 43:5, 8-9
 Complications in surplus accounts, elimination 1:6; 2:36-7, 38-40, 42, 50, 51; 5:12-3; 11:14, 15-6
 Control, change 11:19
 Controlling shareholder, dispositions of property 11:17-8
 Distributions 11:12
 Dividends 11:12, 13, 14; 12:16, 17; 45:13-4
 Excessive elections, tax 11:18-9
 Inventory allowance 11:20
 Investment tax credit 11:19
 Loans 11:19-20
 Losses, capital and non-capital 11:18; 43:5-10
 Paid-up capital deficiency 11:17
 Resource properties, transfer 11:20-1
 Shares of capital stock, transfer 43:6, 10-3
 Stock dividends 11:17
 Dividends
 AIB guidelines 12:8-9, 10-1
 Deemed 2:43-7, 52
 Tax 2:25, 26, 27-33; 12:8; 14:6-7
 Employees, loans 39:10
 Employment Tax Credit Program, association 15:19, 24
 Family
 Farm partnership, transfer 39:7-8; 45:12
 Law reform 39:8; 45:12-3
 Foreign non-business—income tax 45:13
 Government bonds 2:16, 17
 Increase tax credit 1:6
 Individuals, benefits
 Annuity income 11:23, 24
 Capital losses 11:23
 Deductions
 Employment expense 11:22
 Federal tax 1:6; 11:22
 Interest and dividend deduction 11:23
 Stock options 11:23
 Insurance, losses carried forward 39:8
 Inventory allowance 1:29-30, 31
 Leases 1:31, 32
 Investment tax credit 3:22; 39:31
 Involuntary dispositions 1:18, 19-21
 Life insurance 1:7; 3:26-36; 4:6-63; 5:23-9

Bill S-2 6:5, 8, 11-5, 17-22, 24, 26, 30, 34-6, 39-41, 43-5; 7:5-13, 15-8, 20-46; 8:5-32; 10:5-22, 25-32; 18:5-6, 8-18; 26:6-12, 14-5, 17-29
 Bill S-3 13:5, 10, 12-27; 19:5, 8, 10-21, 23-4; 20:5-6, 8-22, 24-31; 21:5-6, 8-9, 11-8, 21, 23-4, 26-7, 30-1, 35-43, 46-7; 27:5-8, 10-22, 24-6; 31:12-3, 15-20, 22-9, 32-3, 35-42
 Bill S-9 24:6-21
 Bill S-11 35:5-6, 8-9, 11, 17-8, 20-31, 35-7
 Étude anticipée des propositions budgétaires ayant trait à impôt sur revenu et de tout bill ou ... 1:5-8, 28-9, 31-3; 2:5, 7, 19-30, 32-42, 46-7, 53, 55-6, 58-60, 62-3; 3:5, 7-8, 10-9, 21-2, 25-6, 28, 36; 4:6, 8-9, 13-4, 16-21, 24-8, 31, 35, 40-5, 48-50, 54-66; 5:5-9, 12-8, 20-2, 24, 26-7, 29-33; 9:5-6, 9, 14-6; 12:5-19, 21

Hays, hon. Harry, sénateur (Calgary)

Étude anticipée des propositions budgétaires ayant trait à impôt sur revenu et de tout bill ou ... 1:11, 15; 2:42; 9:13-5

Hays, M. D. P., Avocat des Lehrerleut Hutterian Brethren

Bill C-11
 Discussion 9:6-16
 Exposé 9:5-6

Hicks, hon. Henry D., sénateur (The Annapolis Valley)

Bill C-18 34:10-3

Howard, M. J. L., sous-ministre adjoint, min. Consommation et Corporations

Bill S-2 6:15-45; 7:5-46; 10:8-24; 18:6-17; 26:6-29
 Bill S-3 19:8-24; 27:6-26; 31:12-42
 Bill S-11 35:12-37

Hughes, M. G. C., Directeur, Section lois, impôts et questions techniques, Assoc. manufacturiers canadiens

Bill C-13, teneur 25:12-28

Hughes, M. S. F., Directeur exécutif, chambre de commerce du Canada

Bill S-3
 Discussion 13:17-27; 21:7-24
 Exposé 13:16-7; 21:15-6

Hunt, M. Digby, Sous-ministre adjoint, Section énergie, min. Énergie, Mines et Ressources

Bill C-19 37:6-33

Impôt sur revenu

Crédit, foncier 36:12-3
 Déclarations d'escomptes 36:93-7
 Remboursements
 Acte de cession 36:39-40
 Revenu Canada, rôle 36:50, 51, 75-6

Impôt sur revenu, Loi

Actions privilégiées dont impôt différé 2:41; 5:12; 39:22
 Amendements, rétroactivité 45:42-4
 Année imposition 45:14
 Art. 15(2)—1:21, 24

Adjusted cost bases, calculation 39:51-2; 41:20
 Company expenditures 41:30, 31
 Debt instruments, losses on dispositions 11:11-2; 14:6
 Investment income 4:36, 37; 11:8
 Multinational insurers 5:23-9; 11:10-1; 12:6, 7-8; 41:26
 Branch accounting 11:10-1; 12:6, 7; 14:6; 39:56-7
 Nil assessment 4:58-9, 60, 61-2
 Policy loan, taxing 4:7-51; 11:8-10
 Equity 4:12-3, 18, 25, 29, 33-4, 38, 40, 51
 Interest 11:10; 39:52, 53; 45:9, 16, 34-8
 Objective 4:11
 Retroactivity 4:23-4
 Reserves, loss carryforward 41:22, 24-5, 27, 28; 44:27-8; 45:9-11, 16
 Small businesses 4:7
 Liquidation 2:56-63
 Loans to shareholders 1:21-9; 12:11, 12, 17; 14:6, 7; 39:8-9
 Interest rates 1:25, 26-7; 12:17
 Nil assessment 1:7; 2:19; 11:24-5; 12:13, 14; 14:7
 Paid-up capital 2:49
 Property, disposition of 2:20, 21, 24
 Provincial sales tax 45:5-6, 15
 Railway companies, property uses 39:12
 Real estate investments 39:70-5
 Registered retirement savings plans 3:23, 24; 11:21-2; 14:7; 39:7, 12, 13, 30-1, 32, 34, 37-51; 41:9, 10-8; 45:6-8, 15-6, 29-34
 Rental income 39:11-2
 Research and development incentives 39:7; 45:11-2; 47:11-9; 47A:1
 Resource property, disposition of 3:11-6
 R.H.O.S.P. modifications 1:7; 2:9, 10; 5:29-31; 11:22
 Section 15(2)— 1:21, 24
 Section 20(1)(c)— 4:43-4
 Section 69— 1:14
 Section 84— 18:7, 8
 Section 85— 11:18
 Section 181— 11:18
 Stock option 1:7-18; 5:7-11
 Privately-held companies 1:11-2
 Terminal loss 1:16, 17-8
 Transactions 1:15, 16; 5:20, 21-2
 Treasury shares 1:13, 14
 "Stolen property", definition 1:20
 Successor corporations 3:6, 7
 Tax-deferred preferred shares 2:41; 5:12; 39:22
 Tax treaties 39:24-6
 Taxation year 45:14
 Trusts 2:12-3, 14
 Underassessment appeals 2:17-8
 See also
 Bill C-11
 Bill C-56, subject-matter
 Bill C-59, subject-matter

Income Tax Act, Act to amend and establish Employment Tax Credit Program

See

Bill C-23

Art. 20(1)(c)—4:43-4
 Art. 69—1:14
 Art. 84—18:7, 8
 Art. 85—11:18
 Art. 181—11:18
 Assurance, pertes reportées 39:8
 Assurance-vie 1:7; 3:26-36; 4:6-63; 5:23-9
 Avance sur police, imposition 4:7-51; 11:8-10
 Équité 4:12-3, 18, 25, 29, 33-4, 38, 40, 51
 Intérêts 11:10; 39:52, 53; 45:9, 16, 34-8
 Objectif 4:11
 Rétroactivité 4:23-4
 Compagnies multinationales 5:23-9; 11:10-1; 12:6, 7-8; 41:26
 Comptabilité de succursale 11:10-1; 12:6-7; 14:6; 39:56-7
 Cotisation nulle 4:58-9, 60, 61-2
 Dépenses, compagnies 41:30, 31
 Petites entreprises 4:7
 Prix de base rajusté, calcul 39:51-2; 41:20
 Réserves, perte reportée 41:22, 24-5, 27, 28; 44:27-8; 45:9-11, 16
 Revenu de placement, impôt 4:36, 37; 11:8
 Sources dette, déficiences 11:11-2; 14:6
 Avoir minier, disposition 3:11-6
 Bétail, vente troupeaux 11:26
 Biens, acquisition 3:9-10
 Biens immobiliers, investissements 39:70-5
 «Biens volés», définition 1:20
 Capital versé 2:49
 Compagnies chemins fer, emploi installation 39:12
 Conventions 39:24-6
 Corporations agricoles familiales, transfert parts 39:7-8; 45:12
 Corporations remplaçantes 3:6-7
 Cotisations nulles 1:7; 2:19; 11:24-5; 12:13, 14; 14:7
 Crédit impôt sur investissements 3:22; 39:31
 Déductions fiscales, augmentation 1:6
 Dépenses d'emploi supplémentaire, déductions 1:6, 18
 Dispositions involontaires 1:18, 19-21
 Dividendes
 CLCI, lignes directrices 12:8-9, 10-1
 Imposition 2:25, 26, 27-33; 12:8; 14:6-7
 Réputés versés et touchés 2:43-7, 52
 Dons charité 39:10, 11
 Droit familial, réforme 39:8; 45:12-3
 Employés, prêts 39:10
 Étalement 2:34, 35; 3:21
 Fiducie 2:12-3, 14
 Fusion, corporations 2:53-4, 55
 Gains en capital
 Garantis 2:5-9
 Payables au moment décès 43:6, 13
 Impôt étranger ne provenant pas d'une entreprise 45:13
 Indemnités d'inventaire 1:29-30, 31
 Insuffisance de perception 2:17-8
 Liquidation 2:56-63
 Loyers, revenu 39:11-2
 Obligations du gouvernement 2:16, 17
 Option achat actions 1:7-18; 5:7-11

Income Tax Act and Excise Tax Act in matters relating to ownership and operation of small businesses, Act to amend

See
Bill C-59

Independent Petroleum Assoc. of Canada

Bill C-13, subject-matter, brief, discussion 22:34-51
Members 22:34-5, 36
Mergers, joint ventures 22:39, 40-1, 42
Objectives 22:35
Organization 22:34-5
Petroleum Corporations Monitoring Act, relationship 22:38-9
Regulations 22:38

Industries

Regulation 16:8-9
Egg marketing agency 16:10, 11
Exemption 16:8-9
Stock exchanges 16:10, 11-2
See also
Bill C-13

Industry, Trade and Commerce Dept.

Mergers, role 33:10

Inspector General of Banks

Disclosure of information 42:86-7; 44:18
Powers of commissioner 42:84
Role 42:84; 44:18

Institute of Association Executives

Bill S-3, brief, discussion 20:6-22
Historical 20:5
Membership 20:5, 6
Purpose 20:6
See also
Bill S-3
Canadian non-profit corporations

Interlocking management

Bryce Commission, study 17:23-4
Conflict of interest 17:26
Regulations 17:25-6

Jewett, Mark, Legal Counsel, Anti-Inflation Board

Bill C-18 34:6-14

Kayler, Reginald L., Executive Director and Legal Counsel, Life Underwriters Assoc. of Canada

Bill C-11
Discussion 4:9-23
Statement 4:8-9
Bill C-56, subject-matter 39:38-54

Kelly, Dr. Michael J., Director, International Finance Division, Finance Dept.

Bill C-39 38:11-9

Kennett, W. A., Inspector General of Banks, Finance Dept.

Bill C-16 28:6-8

Entreprises privées 1:11-2

Perte finale 1:16, 17-8

Transactions 1:15, 16; 5:20, 21-2

Trésorerie 1:13, 14

Organismes communautaires 9:5-16; 11:25-6; 12:14-5; 14:7-8

Particuliers, avantages

Déductions

Dépenses d'emploi 11:22

Intérêts et dividendes 11:23

Impôt fédéral, déductions 1:6; 11:22

Options achat actions 11:23-4

Pertes en capital 11:23

Rente, revenu 11:23

Pertes capital 1:7; 2:21

Prêts aux actionnaires 1:21-9; 12:11, 12, 17; 14:6, 7; 39:8-9

Taux d'intérêt 1:25, 26-7; 12:17

Programme crédit impôt à l'emploi, liaison 15:19, 24

Propriété, disposition de 2:20, 21, 24

Publicité, frais 11:25

Recherche et développement, stimulants 39:7; 45:11-2; 47:11-9; 47A:1

Régime enregistré épargne logement, modifications 1:7; 2:9, 10; 5:29-31; 11:22

Régimes enregistrés épargne retraite 3:23, 24; 11:21-2; 14:7; 39:7, 12, 13, 30-1, 32, 34, 37-51; 41:9, 10-8; 45:6-8, 15-6, 29-34

Rentes 3:16-8

Réserves actuarielles 39:27, 28, 30, 57-61; 41:22; 45:38

Sociétés

Actionnaire contrôlant corporations, disposition biens 11:17-8

Actions capital-actions, transfert 43:6, 10-3

Avoir minier, transfert 11:20-1

Contrôle, changement 11:19

Crédit impôt à investissement 11:19

Dividendes 11:12, 13, 14; 12:16, 17; 45:13-4

En action 11:17

Excédents de choix, impôt 11:18-9

Faillite, actions 43:5, 8-9

Insuffisance de capital versé 11:17

Inventaire, déduction 11:20

Pertes en capital 11:18; 43:5-10

Prêts 11:19-20

Réduction excédents, élimination 1:6; 2:36-7, 38-40, 42, 50, 51; 5:12-3; 11:14, 15-6

Taxes de vente provinciale 45:5-6, 15

Vérifications, évaluations 4:63-4, 65

Voir aussi

Bill C-11

Bill C-56, teneur

Bill C-59, teneur

Impôt sur revenu, Loi modifiant Loi, et établissant programme crédit impôt à l'emploi

Voir

Bill C-23

King, R. M. Acting Director, Current Amendments Division, Revenue Canada, Taxation

Bill C-11 4:55-63; 5:5-7

Kirk, David, Executive Secretary, Canadian Federation of Agriculture

Bill C-13, subject-matter 25:30-42

Labarge, Paul, Parliamentary Counsel, Independent Petroleum Assoc. of Canada

Bill C-13, subject-matter 22:40-50

Lade, G. W., Vice-Pres., General Counsel and Secretary, Pacific Petroleum Ltd., Canadian Petroleum Assoc.

Bill C-13, subject-matter 22:5, 16-34

Lafond, Hon. Paul C., Senator (Gulf)

Bill C-23 15:19

Bill C-56, subject-matter 39:6

Bill C-57, subject-matter 40:14; 44:12, 15, 17, 22

Bill S-2 6:13-4, 21-2, 41; 8:12, 23-4; 10:24; 26:27

Bill S-3 20:27

Laird, Hon. Keith, Senator (Windsor)

Advance study of Budget Resolutions respecting income tax and any bill 2:13, 18; 3:5, 15, 27, 31; 4:9-10, 15, 38-9, 58, 63-4, 66; 5:7, 11

Bill C-13, subject-matter 16:10-3; 17:8, 12, 23, 25, 27, 32, 36, 38-9; 22:14-5, 18, 20, 35-6, 49-50; 23:6, 13, 20, 35-6, 38, 46; 25:7, 15, 23, 29, 37, 43; 29:8, 13-4, 23; 32:5, 8, 10-1, 18, 23-4; 33:8, 13, 29

Bill C-19 37:7

Bill C-23 15:8, 27

Bill C-46 36:25, 33-4, 37-8, 45, 75-6, 85, 96

Bill C-56 47:8-11, 16

Bill C-56, subject-matter 39:23-4, 38-9, 66-7; 41:22, 27-8

Bill C-57, subject-matter 40:47; 42:15-6, 27, 36-8, 41-2, 44-5, 60, 66, 69; 44:27

Bill C-59, subject-matter 43:11, 14

Bill S-2 6:20-2; 7:7-8; 8:8, 19; 18:11; 26:6, 10, 20, 24

Bill S-3 13:26; 19:12; 20:11, 15-20, 24-5; 21:7-10, 22, 28-9, 41-2; 27:5-6, 9; 31:14

Bill S-9 24:9-13, 16, 21

Bill S-11 35:5-6, 11, 16, 19-20

Laird, Hon. Keith, Senator (Windsor), Committee Acting Chairman

Bill C-57, subject-matter 42:26

Lajoie, Jean, Legal Adviser, Consumer and Corporate Affairs Dept. (Consumers's Office)

Bill S-2 8:17-25

Landry, R., Superintendent of Bankruptcy, Consumer and Corporate Affairs Dept. (Bureau of Corporate Affairs)

Bill S-11 35:11-34

Impôt sur revenu et Loi sur taxe d'accise relativement à propriété et exploitation petites entreprises, Loi modifiant Loi

Voir

Bill C-59

Independent Petroleum Assoc. of Canada

Bill C-13, teneur, mémoire, discussion 22:34-51

Fusions, entreprises en coparticipation 22:39, 40-1, 42

Membres 22:34-5, 36

Objectifs 22:35

Organisation 22:34-5

Règlements 22:38

Surveillance sociétés pétrolières, Loi relations 22:38-9

Industrie et Commerce, min.

Fusions, rôle 33:10

Industries

Activités réglementées 16:8

Bourses 16:10, 11-2

Office commercialisation œufs 16:10, 11

Suppression 16:9

Voir aussi

Bill C-13

Inspecteur général des banques

Divulgence renseignements 42:86-7; 44:18

Pouvoirs commissaire 42:84

Rôle 42:84; 44:18

Institut directeurs d'associations

Bill S-3, mémoire, discussion 20:6-22

Historique 20:5

Membres 20:5, 6

Objectifs 20:6

Voir aussi

Bill S-3

Sociétés canadiennes à but non lucratif

Jewett, M. Mark, Avocat-conseil, Commission lutte contre inflation

Bill C-18 34:6-14

Kayler, M. Reginald L., Directeur exécutif et conseiller juridique, Assoc. assureurs-vie du Canada

Bill C-11

Discussion 4:9-23

Exposé 4:8-9

Bill C-56, teneur 39:38-54

Kelly, M. Michael J., Directeur, Division finances internationales, min. Finances

Bill C-39 38:11-9

Kennett, M. W. A., Inspecteur général banques, min. Finances

Bill C-16 28:6-8

Lang, Hon. Daniel, Senator (South York)

Advance study of Budget Resolutions respecting income tax and any bill 4:11-2, 26-8, 30-1, 33-4, 36, 41-4, 47, 49-50, 52-3, 63-5; 12:12, 19-21
 Bill C-13, subject-matter 16:14; 29:8-9, 11; 33:43
 Bill C-19 37:10, 14
 Bill C-23 15:28
 Bill C-56, subject-matter 41:11-2, 15, 18, 28-9, 34
 Bill C-57, subject-matter 44:27-8
 Bill C-59, subject-matter 43:8, 12
 Bill S-2 6:35, 41, 43; 8:31; 10:6, 29, 31

Lea, Dobson, President, Canadian Federation of Agriculture

Bill C-13, subject-matter 25:30

Lehrerleut Hutterian Brethren

Bill C-11, brief, discussion 9:5-16
 Dariusleut 9:5, 7-8, 9
 Income tax, reduced age 9:12-5
 Lehrerleut 9:5
 Number, location, groups 9:5
 Religious beliefs 9:5
 Revenue Canada, tax treatment 9:5, 6
 Schmiedeleut 9:5, 8
 Tax status 9:5, 6
 See also
 Bill C-11

Lemieux, François, Legal Counsel, Canadian Federation of Agriculture

Bill C-13, subject-matter 25:37-41

Létourneau, J. P., Executive Vice-President, Quebec Chamber of Commerce

Bill S-3
 Discussion 13:11-6
 Statement 13:5-6

Lewis, John, C.A., Adviser to Committee

Bill C-13, subject-matter 16:5-20; 22:21, 22, 23; 32:11-51; 33:7-40
 Bill C-57, subject-matter 40:5-60; 42:6-9, 21, 35-41, 44, 50, 70-82; 44:5-27; 46:13, 20-1, 25

Life Insurance

See
 Income Tax Act

Life Underwriters Assoc. of Canada

Background, functions 4:6
 Bill C-11, brief 4:6-24

MacAllan, D. H., Chairman, Corporate Affairs Committee (V.-Pres., Corporate Affairs and General Secretary, Imperial Oil Ltd.), Canadian Chamber of Commerce

Bill C-13, subject-matter 23:5-45

McCorquindale, Derek H., Chairman, Legislation Committee, Institute of Association Executives

Bill S-3

King, M. R. M., Directeur suppléant, division modifications courantes, Revenu Canada Impôt

Bill C-11 4:55-63; 5:5-7

Kirk, M. David, Secrétaire exécutif, Fédération canadienne agriculture

Bill C-13, teneur 25:30-42

LC

Voir

Corporations commerciales canadiennes, Loi

Labarge, M. Paul, Conseiller parlementaire, Independent Petroleum Assoc. of Canada

Bill C-13, teneur 22:40-50

Lade, M. G. W., Vice-prés., conseiller général et secrétaire, Pacific Petroleum Ltd., Canadian Petroleum Assoc.

Bill C-13, teneur 22:5, 16-34

Lafond, hon. Paul C., sénateur (Gulf)

Bill C-23 15:19
 Bill C-56, teneur 39:6
 Bill C-57, teneur 40:14; 44:12, 15, 17, 22
 Bill S-2 6:13-4, 21-2, 41; 8:12, 23-4; 10:24; 26:27
 Bill S-3 20:27

Laird, hon. Keith, sénateur (Windsor)

Bill C-13 16:10-3; 17:8, 12, 23, 25, 27, 32, 36, 38-9; 22:14-5, 18, 20, 35-6, 49-50; 23:6, 13, 20, 35-6, 38, 46; 25:7, 15, 23, 29, 37, 43; 29:8, 13-4, 23; 32:8, 10-1, 18, 23-4; 33:8, 13, 29
 Bill C-19 37:7
 Bill C-23 15:8, 27
 Bill C-46 36:25, 33-4, 37-8, 45, 75-6, 85, 96
 Bill C-56 47:8-11, 16
 Bill C-56, teneur 39:23-4, 38-9, 66-7; 41:22, 27-8
 Bill C-57, teneur 40:47; 42:15-6, 27, 36-8, 41-5, 60, 66, 69; 44:27
 Bill C-59, teneur 43:11, 14
 Bill S-2 6:20-2; 7:7-8; 8:8, 19; 18:11; 26:6, 10, 20, 24
 Bill S-3 13:26; 19:12; 20:11, 15-20, 24-5; 21:7-10, 22, 28-9, 41-2; 27:5-6, 9; 31:14
 Bill S-9 24:9-13, 16, 21
 Bill S-11 35:5-6, 11, 16, 19-20
 Étude anticipée des propositions budgétaires ayant trait à impôt sur revenu et de tout bill ou . . . 2:13, 18, 3:5, 15, 27, 31; 4:9-10, 15, 38-9, 58, 63-4, 66; 5:7, 11

Laird, hon. Keith, sénateur (Windsor), Président suppléant du Comité

Bill C-57, teneur 42:26

Lajoie, M. Jean, Conseiller légal, min. Consommation et Corporations (Bureau Consommation)

Bill S-2 8:17-25

Landry, M. R., Surintendant des faillites, min. Consommation et Corporations (Bureau Consommation)

Bill S-11 35:11-34

Discussion 20:5, 8-22

Statement 20:6-8

McCracken, A. R., Senior Vice-President, North American Life Assurance Company

Bill C-56, subject-matter 39:66-75

McDonald, Bruce C.

Bill C-13, subject-matter 33:23-40

McIlraith, Hon. George J., Senator (Ottawa Valley)

Advance study of Budget Resolutions respecting income tax and any bill 1:11, 14; 2:7, 31-2, 34-5, 41; 3:13, 20-1, 26, 30-1, 33; 4:10-1, 21, 27, 29-30, 32-4, 41-6, 50; 9:13-5

Bill C-13, subject-matter 23:32, 35, 39, 41; 25:6, 39-40, 44

Bill C-16 28:7

Bill C-39 38:11, 15, 18-9

Bill C-46 36:10, 20-4, 26, 31, 52, 57, 69, 71, 73-4, 83, 87, 91, 94-5, 97

Bill C-56, subject-matter 39:16, 33-5; 41:11-4; 45:45

Bill C-57, subject-matter 40:16, 18-21; 42:60; 44:7-8, 10, 18-9

Bill S-2 10:13-4; 26:7, 9, 20-1

Bill S-3 19:14; 21:19-20, 23; 27:11, 16-7, 19

Bill S-11 35:9, 11, 16, 20

MacInnes, Ian, Chairman, Task Force on Competition Policy, Canadian Construction Assoc.

Bill C-13, subject-matter, brief, discussion 29:5-14, 23-5

McKeag, T. B. O., Q.C., Chairman, Sub-Committee on Combines Legislation (General Counsel, Shell, Canada Ltd.), Canadian Manufacturers' Assoc.

Bill C-13, subject-matter 25:5-29

Macnaughton, Hon. Alan, Senator (Sorel), Committee Deputy Chairman

Advance study of Budget Resolutions respecting income tax and any bill 1:5, 32; 2:23, 47, 56; 12:7, 15

Bill C-13, subject-matter 17:12, 22-3, 29, 42; 22:5, 15-8, 20-1, 23, 26-8, 32-4, 44, 48-51; 23:6, 10-2, 15, 19, 23-4, 36, 41, 45; 25:6-7, 9-10, 14, 20, 44; 29:15-6, 18, 21, 25; 32:5, 8, 14-5, 21, 37, 40-1, 44-5, 47-8; 33:12, 21

Bill C-19, 37:6-7, 12, 14, 30, 32, 34

Bill C-46 36:18-9, 72-3, 96

Bill C-56, subject-matter 45:23; 46:7, 17-8, 22-4, 27-8, 30

Bill C-57, subject-matter 40:57, 59-60; 42:55-6, 80-1, 88; 44:11-3

Bill C-59, subject-matter 43:17

Bill S-2 6:6, 9-10, 34, 45; 7:6-10, 12, 16, 21-2, 35, 39-41; 8:6, 16; 10:6-7, 12, 28; 18:5, 11, 14, 17-8; 26:9, 11, 14-6, 18, 24-5, 28

Bill S-3 13:11-2, 16, 18, 20-2, 26-7; 19:8-9, 11-2, 19, 23-4; 20:9; 21:7-8, 14, 21, 23, 25, 30, 38, 42-4; 27:9-10, 14-5, 18-9, 25-6; 31:24-5, 34

Bill S-11 35:12, 14

Manning, Hon. Ernest C., Senator (Edmonton West)

Bill C-13, subject-matter 17:11, 24, 28, 41

Bill C-46 36:25-6, 29, 36, 38, 51, 68-70, 80-2

Lang, hon. Daniel, sénateur (York-Sud)

Bill C-13, teneur 16:14; 29:8-9, 11; 33:43

Bill C-19 37:10, 14

Bill C-23 15:28

Bill C-56, teneur 41:11-2, 15, 18, 28-9, 34

Bill C-57, teneur 44:27-8

Bill C-59, teneur 43:8, 12

Bill S-2 6:35, 41, 43; 8:31; 10:6, 29, 31

Étude anticipée des propositions budgétaires ayant trait à l'impôt sur revenu et de tout bill ou 4:11-2, 26-8, 30-1, 33-4, 36, 41-4, 47, 49-50, 52-3, 63-5; 12:12, 19-21

Lea, M. Dobson, Président, Fédération canadienne agriculture

Bill C-13, teneur 25:30

Législation bancaire, Loi 1978 remaniant

Voir

Bill C-57, teneur

Lehrerleut Hutterian Brethren

Bill C-11, mémoire, discussion 9:5-16

Croyances religieuses 9:5

Dariusleut 9:5, 7-8

Imposition, statut 9:5, 6

Impôt sur revenu, âge réduit 9:14-5

Lehrerleut 9:5

Nombre, situation, groupes 9:5

Revenu Canada, traitement actuel 9:5, 6

Schmiedeleut 9:5, 8, 9

Voir aussi

Bill C-11

Lemieux, M. François, Conseiller juridique, Fédération canadienne agriculture

Bill C-13, teneur 25:37-41

Létourneau, M. J. P., Vice-président administratif, Chambre de commerce, Prov. Québec

Bill S-3

Discussion 13:11-6

Exposé 13:5-6

Lewis, M. John, c.a., Conseiller auprès du Comité

Bill C-13, teneur 16:5-20; 22:21, 22, 23; 32:11-52; 33:7-40

Bill C-57, teneur 40:5-60; 42:6-9, 21, 35-41, 44, 50, 70-82; 44:5-27; 46:13, 20-1, 25

Livre blanc sur législation bancaire

Historique 40:10

Recommandations 40:11, 32-3, 53

Voir aussi

Bill C-57, teneur

Loi sur banques et Loi sur banques d'épargne du Québec, Loi modifiant

Voir

Bill C-16

Bill S-2 6:15, 35-6
 Bill S-3 20:18-20

Marchand, Hon. Jean, Senator (de la Vallière)

Bill C-39 38:9-11, 16

Marcil, André, Pres., Chairman and Chief Exec. Officer, Montreal City and District Savings Bank

Bill C-57
 Discussion 46:10, 14-8, 22-30
 Statement 46:5-7

Martin, Alan, M.P., Parliamentary Secretary to Minister of Consumer and Corporate Affairs

Bill S-2
 Discussion 6:6-30; 7:5-46; 8:5-32; 10:5-31; 18:8-18;
 26:6-29
 Statement 6:5-6; 18:6-8
 Bill S-3
 Discussion 19:15-21; 27:5-26; 31:12-42
 Statement 19:5-14
 Bill S-11 35:5-36

Mergers

Advance ruling 16:18, 19; 33:41
 Blocking 23:7
 Canadian Breweries, case 32:37, 38; 33:12
 "Clear probability" 16:15, 16; 25:12; 32:27
 Competition policy advocate, authority 25:9, 10
Daily Gleaner (Fredericton), charges 32:19-20
 Definition 16:13, 17; 22:24
 Foreign Investment Review Act 16:20-3; 22:28-32, 45, 46
 Horizontal 25:9
 Industry, Trade and Commerce Dept., role 33:10
 Joint ventures 16:16-7, 18; 22:23, 24, 26-7; 39:40-1, 42;
 23:7-13; 25:29
 Restraint, artificial 33:15, 19, 21, 22
 Threshold test 22:26
See also
 Bill C-13

Millican, H. S., Executive Director, Canadian Petroleum Assoc.

Bill C-13, subject-matter 22:5-16

Mining Assoc. of Canada

Bullion coin 38:8-9, 11, 12, 13-4

Mitchell, A., Officer, Tax Policy—Legislation, Finance Dept.

Bill C-56, subject-matter 41:6-16

Molson, Hon. Hartland de M., Senator (Alma)

Advance study of Budget Resolutions respecting income tax
 and any bill 1:6, 13, 23, 31; 2:8, 10-1, 19, 24, 28-9, 41,
 54-5, 61; 3:14
 Bill C-13, subject-matter 16:6-7; 17:5, 8-12, 18-9, 21, 24,
 26-7, 30, 34, 41-2, 45, 47; 29:13, 19, 25; 33:13, 16, 29,
 42-3
 Bill C-16 28:7
 Bill C-18 34:10, 14

MacAllan, M. D. H., Président, comité Affaires corporatives (vice-prés., Corporations et secrétaire général, compagnie pétrolière Impériale Ltée), Chambre de Commerce du Canada

Bill C-13, teneur 23:5-45

McCorquindale, M. Derek H., Président Comité législation, Institut directeurs d'associations

Bill S-3
 Discussion 20:5, 8-22
 Exposé 20:6-8

McCracken, M. A. R., Premier Vice-Président, Compagnie d'assurance-vie North American

Bill C-56, teneur 39:66-75

McDonald, M. Bruce C.

Bill C-13, teneur 33:23-40

McIlraith, hon. George J., sénateur (Ottawa Valley)

Bill C-13, teneur 23:32, 35, 39, 41; 25:6, 39-40, 44
 Bill C-16 28:7
 Bill C-39 38:11, 15, 18-9
 Bill C-46 36:10, 20-4, 26, 31, 52, 57, 69, 71, 73-4, 83, 87,
 91, 94-5, 97
 Bill C-56, teneur 39:16, 33-5; 41:11-4; 45:45
 Bill C-57, teneur 40:16, 18-21; 42:60; 44:7-8, 10, 18-9
 Bill S-2 10:13-4; 26:7, 9, 20-1
 Bill S-3 19:14; 21:19-20, 23; 27:11, 16-7, 19
 Bill S-11 35:9, 11, 16, 20
 Étude anticipée des propositions budgétaires ayant trait à
 impôt sur revenu et de tout bill ou ... 1:11, 14; 2:7, 31-2,
 34-5, 41; 3:13, 20-1, 26, 30-1, 33; 4:10-1, 21, 27, 29-30,
 32-4, 41-6, 50; 9:13-5

MacInnes, M. Ian, Président Groupe d'étude sur politique concurrence, Assoc. canadienne construction

Bill C-13, teneur, mémoire, discussion 29:5-14, 23-5

McKeag, M. T. B. O., c.r., Président, Sous-comité Loi relative aux enquêtes sur coalitions (Conseiller général, Shell Canada Ltd.), Assoc. manufacturiers canadiens

Bill C-13, teneur 25:5-29

Macnaughton, hon. Alan, sénateur (Sorel), Vice-président du Comité

Bill C-13, teneur 17:12, 22-3, 29, 42; 22:5, 15-8, 20-1, 23,
 26-8, 32-4, 44, 48-51; 23:6, 10-2, 15, 19, 23-4, 36, 41, 45;
 25:6-7, 9-10, 14, 20, 44; 29:15-6, 18, 21, 25; 32:5, 8, 14-5,
 21, 37, 40-1, 44-5, 47-8; 33:12, 21
 Bill C-19 37:6-7, 12, 14, 30, 32, 34
 Bill C-46 36:18-9, 72-3, 96
 Bill C-56, teneur 45:23; 46:7, 17-8, 22-4, 27-8, 30
 Bill C-57, teneur 40:57, 59-60; 42:55-6, 80-1, 88; 41:11-3
 Bill C-59, teneur 43:17
 Bill S-2 6:6, 9-10, 34, 45; 7:6-10, 12, 16, 21-2, 35, 39-41;
 8:6, 16; 10:6-7, 12, 28; 18:5, 11, 14, 17-8; 26:9, 11, 14-6,
 18, 24-5, 28
 Bill S-3, 13:11-2, 16, 18, 20-2, 26-7; 19:8-9, 11-2, 19, 23-24;
 20:9; 21:7-8, 14, 21, 23, 25, 30, 38, 42-4; 27:9-10, 14-5,
 18-9, 25-6; 31:24-5, 34

Bill C-23 15:8, 15-6, 27, 29
 Bill C-56 47:7, 9
 Bill C-56, subject-matter 41:14, 29; 45:23, 46
 Bill C-57, subject-matter 40:7, 10, 18, 24-5, 27, 29, 39, 42, 46, 53, 56-8; 42:17-8, 27-31, 48-9, 51, 56, 61, 63, 69-70, 86-7, 89; 46:8-9, 11, 13, 22-3, 27-8, 30
 Bill C-59, subject-matter 43:9
 Bill S-2 6:9, 35; 7:14, 25-6; 8:8-9, 20-1, 23; 10:7, 10, 13, 30; 18:9
 Bill S-3 19:12, 14-6; 31:19, 22, 25-7, 29, 32, 37
 Bill S-11 35:23, 25

Monopolization

Civil 23:16
 Definition 19:5, 6
 Joint
 Definition 17:10,; 18; 23:17; 25:13-4; 32:12-3, 22
 "Harmful intent" 17:15
 Parallelism 23:24; 25:15; 32:12-4, 21-2
 Skeoch report, recommendations 23:16, 17

Monopoly

"Benevolent" 25:15
 British Columbia Sugar, case 32:35, 36
Daily Gleaner (Fredericton), charges 32:19-20
 Definition 17:7, 8; 25:13; 33:13-4
 "Detriment" 32:15, 16
 Patentees 17:22

Montreal City and District Savings Bank

Acquisition own shares 44:8
 Authorized capital stock 46:12-7
 Branches 44:5-6
 Directors, qualifications 44:16; 46:17
 Loans
 Officers and employees 44:9
 Proposed changes 46:25-30
 Restrictions 44:6-7; 46:6
 Name 46:7-12
 Powers 46:24-5
 Shareholders 44:10-4; 46:13

Morin, Pierre, General Director, Public Affairs, Prov. of Quebec Chamber of Commerce

Bill S-3
 Discussion 13:10-6
 Statement 13:6-10

Morris, T. C., Tax Policy Legislation Division, Finance Dept.

Bill C-11 5:11-8

Naken et al. v. General Motors of Canada

Class actions, case 23:33

National Advisory Council on Voluntary Action

"People in Action", report 13:9-10

Natural gas

Exploration, drilling 22:27
 Potential deliverability 22:36

Bill S-11 35:12, 14
 Étude anticipée des propositions budgétaires ayant trait à impôt sur revenu et de tout bill ou ... 1:5, 32; 2:23, 47, 56; 12:7, 15

Manning, hon. Ernest C., sénateur (Edmonton-Ouest)

Bill C-13, teneur 17:11, 24, 28, 41
 Bill C-46 36:25-6, 29, 36, 38, 51, 68-70, 80-2
 Bill S-2 6:15, 35-6
 Bill S-3 20:18-20

Marchand, hon. Jean, sénateur (de la Vallière)

Bill C-39 38:9-11, 16

Marcil, M. André, Prés., Dir. gén. et admin. en chef, Banque d'épargne de la Cité et du District de Montréal

Bill C-57
 Discussion 46:10, 14-8, 22-30
 Exposé 46:5-7

Martin, M. Alan, Député, secrétaire parlementaire du ministre Consommation et Corporations

Bill S-2
 Discussion 6:6-30; 7:5-46; 8:5-32; 10:5-31; 18:8-18; 26:6-29
 Exposés 6:5-6; 18:6-8
 Bill S-3
 Discussion 19:15-21; 27:5-26; 31:12-42
 Exposé 19:5-14
 Bill S-11 35:5-36

Millican, M. H. S., Directeur exécutif, Canadian Petroleum Assoc.

Bill C-13, teneur 22:5-16

Mitchell, M. A., Officier, Politique impôt-législation, min. Finances

Bill C-56, teneur 41:6-16

Molson, hon. Hartland de M., sénateur (Alma)

Bill C-13, teneur 16:6-7; 17:5, 8-12, 18-9, 21, 24, 26-7, 30, 34, 41-2, 45, 47; 29:13, 19, 25; 33:13, 16, 29, 42-3
 Bill C-16 28:7
 Bill C-18 34:10, 14
 Bill C-23 15:8, 15-6, 27, 29
 Bill C-56 47:7, 9
 Bill C-56, teneur 41:14, 29; 45:23, 46
 Bill C-57, teneur 40:7, 10, 18, 24-5, 27, 29, 39, 42, 46, 53, 56-8; 42:17-8, 27-31, 48-9, 51, 56, 61, 63, 69-70, 86-7, 89; 46:8-9, 11, 13, 22-3, 27-8, 30
 Bill C-59, teneur 43:9
 Bill S-2 6:9, 35; 7:14, 25-6; 8:8-9, 20-1, 23; 10:7, 10, 13, 30; 18:9
 Bill S-3 19:12, 14-6; 31:19, 22, 25-7, 29, 32, 37
 Bill S-11 35:23, 25
 Étude anticipée des propositions budgétaires ayant trait à impôt sur revenu et de tout bill ou ... 1:6, 13, 23, 31; 2:8, 10-1, 19, 24, 28-9, 41, 54-5, 61; 3:14

See also

Petroleum Industry

Neiman, Hon. Joan, Senator (Peel)

Bill C-13, subject-matter 22:38

Neufeld, E. P. Acting Assistant Deputy Minister, Tax Policy and Federal-Provincial Relations Branch, Finance Dept.

Bill C-11 4:25-52; 5:7-33

Northern Telecom

American market, entry, reasons 32:7-8, 10, 11

Numismatic coins

Definition 38:9

Rate of return 38:16, 17

OECD

See

Organization for Economic Co-operation and Development

OPEC

See

Organization of Petroleum Exporting Countries

Oligopoly

Definition 33:37-8

Olympic coins

Value 38:17-8

Olympic Stadium

Construction 29:19

Organization for Economic Co-operation and Development

Model convention, political subdivisions 24:10

Organization of Petroleum Exporting Countries

Crude oil, prices 22:6-7

Overpayments of tax under Income Tax Act and related payments, Act relating to discounting of

See

Bill C-46

Patents

Competition Board, rights 17:20-1

Orders in respect of 17:19-20, 22

Tariffs 17:23

Petroleum Administration Act

Importers, hardship, compensation 37:12, 13, 14

See also

Bill C-19

Petroleum Administration Act and Energy Supplies Emergency Act, Act to amend

See

Bill C-19

Monnaie de collection (numismatique)

Définition 38:9

Taux de bénéfice 38:16, 17

Monnaie et changes, Loi

Art. 4 38:8

Parlement, pouvoirs, prérogatives 38:7

Voir aussi

Bill C-39

Monnaie royale canadienne

Monnaie et changes, Loi modifiant Loi

Voir

Bill C-39

Monnaie royale canadienne

Pays étrangers, frappe pièces monnaie pour 38:6

Pièces

Numismatiques, production 38:13-4

Or, frappe, autorité 38:7-18

Programmes numismatiques, succès 38:7

Voir aussi

Bill C-39

Monnaie et changes, Loi

Monopole

Brevet, détenteurs 17:22

British Columbia Sugar, société, cas 32:35, 36

Daily Gleaner (Fredericton), accusations 32:19-20

Définition 17:7, 8; 25:13; 33:13-4

«Préjudiciable» 32:15, 16

«Volontaire» 25:15

Monopolisation

Civile 23:16

Conjointe

Définition 17:10, 18; 23:17; 25:13-4; 32:12-3, 22

«Intention délictueuse» 17:15

Parallélisme 23:24; 25:15; 32:12-4, 21-2

Définition 17:5, 6

Skeoch, rapport, recommandations 23:16, 17

Morin, M. Pierre, Directeur général, affaires publiques, Chambre de commerce, Québec (prov.)

Bill S-3

Discussion 13:10-6

Exposé 13:6-10

Morris, M. T. C., Division politique fiscale, min. Finances

Bill C-11 5:11-8

Naken et al c. General Motors du Canada

Actions collectives, cas 23:33

Négociations fiscales

Canada—Allemagne, République fédérale 24:7-8

Canada—Italie, pensions, rentes 24:12, 13, 14-6

Canada—Maroc, Bill C-12 24:7-8

Canada et autres pays 24:7-8

Définitions

Petroleum Compensation Board

Bill C-19, new name 37:14

Petroleum Corporations Monitoring Act

Purpose 22:38-9

Petroleum Industry

Capacity, potential 37:24-5

Energy sources

Alberta 22:10-1, 13

Cash flow available 22:10-1

Exploiting of 22:10

Oil sands, production 22:11-2

OPEC, prices 22:6-7, 28

Plants

Cold Lake 37:21

Great Canadian Oil Sands 37:6, 25

Syncrude 37:6-7

Streams used 37:9

See also

Natural Gas

Petroleum Prices

Import compensation 37:11, 17

International 37:6-7, 8-9, 16-7, 22-3, 31

Levy 37:9, 10, 18, 31-2

Regulation 37:7, 8

Subsidy 37:11, 30-1

Perry, Herbert H., Member, Institute of Association Executives

Bill S-3 20:5-11

Phillips, Hon. Dr. Orville H., Senator (Prince)

Bill C-23 15:16-8, 20-1

Poddar, S., Chief, Tax Analyses Group, Finance Dept.

Bill C-56 47:18-9

Poissant, C. Albert, C.A., Adviser to Committee

Bill C-11

Discussion 1:6-33; 2:5-59; 4:10-60; 9:9-16

Statement 1:5-6

Bill C-56, subject-matter 39:6-35; 41:9-34

Bill C-59, subject-matter 43:8-15

Porter, J. D., Managing Director, Independent Petroleum Assoc. of Canada

Bill C-13, subject-matter 22:34-51

Post, G., Deputy Minister, Consumer and Corporate Affairs Dept.

Bill C-46 36:78-92

Price differentiation

Reviewable practice 17:30, 31, 32

Priddle, Roland, Senior Advisor, Petroleum Utilization, Energy, Mines and Resources Dept.

Bill C-19 37:9-32

«Accord» 24:9

«Convention» 24:9

État 24:6; 24A:1

OCDE, convention-type, subdivisions politiques 24:10

Voir aussi

Bill S-9

Neiman, hon. Joan, sénateur (Peel)

Bill C-13, teneur 22:38

Neufeld, M. E. P., Sous-ministre adjoint intérimaire, direction politique fiscale et relations fédérales-provinciales, min. Finances

Bill C-11 4:25-52; 5:7-33

Northern Telecom

Marché américain, installation, raisons 32:7-8, 10, 11

OCDE

Voir

Organisation de coopération et développement économiques

OPEP

Voir

Organisation pays exportateurs de pétrole

Office indemnisations pétrolières

Bill C-19, nouvelle appellation 37:14

Office répartition approvisionnements d'énergie

Voir

Office indemnisations pétrolières

Oligopole

Définition 33:37-8

Organisation de coopération et développement économiques

Convention-type, subdivisions politiques 24:10

Organisation pays exportateurs de pétrole

Pétrole à tête de puits, prix 22:6-7

PNB

Voir

Produit National Brut

Palements en trop d'impôt effectués en vertu de Loi impôt sur revenu et paiements connexes, Loi concernant escomptes consentis sur

Voir

Bill C-46

Perry, M. Herbert H., membre, Institut directeurs d'associations

Bill S-3 20:5-11

Pétrole, industrie

Capacité, possibilités 37:24-5

OPEP, prix 22:6-7, 28

Prov. of Quebec Chamber of Commerce

Bill S-3, brief, discussion 13:5-16, 27
 Historical, organization 13:5, 6, 7

Provincial Sales Tax

Individual taxpayers, credits 45:5-6, 15, 17
 Quebec prov. 45:18-22, 24-5; 47:20-6
 Reductions
 Compensating payments 45:20-2
 Federal intervention 45:26-7; 47:7-8, 20-6
 Result 45:29
 Western provinces 45:23, 25, 27

Prueter, W. R., Counsel, Gulf Oil Canada Ltd., Canadian Petroleum Assoc.

Bill C-13, subject-matter 22:17-34

Quebec Bar Association

Committee, Quebec Lawyers, Bill S-2, study, French version 18:5-6

Quebec Savings Banks

Bank Act, application 42:20-2
 Legislation, changes proposed 44:17; 46:11-30
See also
 Montreal City and District Savings Bank

(The) Queen v. Rev. Joseph Wipf (1976)

Canada Tax Cases 2:15

Read, Robert, Acting Director, Provincial and International Relations Division, National Revenue Dept.

Bill C-11 4:63-5

Redford, Prof. E. S.

Business Enterprise Competition Monopoly and Public Policy 33:9, 10

Regina v. Canadian Breweries Ltd.

Industries, regulated conduct 25:32

Regina v. Krassman

Tax discounting assignment, case 36:43

Registered Home Ownership Savings Plan

See
 R.H.O.S.P.

Registered retirement income fund

Creation of 39:7, 33, 34

Registered retirement savings plans

Beneficiaries 41:11, 12-3, 17
 Maturity, minimum age 41:5, 6
 Nature, purpose 41:7
 "Retirement income", definition 41:18
 Spouse, annuity, taxation 41:9-18
See also
 Income Tax Act

Sables bitumineux, production 22:11-2

Sources d'énergie

Alberta 22:10-1, 13
 Bénéfices disponibles 22:10-1
 Exploitation 22:10
 Types, utilisation 37:9
 Usines
 Cold Lake 37:21
 Great Canadian Oil Sands 37:6, 25
 Syncrude 37:6-7
Voir aussi
 Gaz naturel

Pétrole, prix

Importation, indemnisation 37:11, 17
 Imposition 37:9, 10, 18, 31-2
 International 37:6-7, 8-9, 16-7, 22-3, 31
 Règlement 37:7, 8
 Subsidies 37:11, 30-1

Phillips, hon. Dr. Orville H., sénateur (Prince)

Bill C-23 15:16-8, 20-1

Pièces Jeux Olympiques

Valeur 38:17-8

Poddar, M. S., Chef, Section analyse fiscale, min. Finances

Bill C-56 47:18-9

Poissant, M. C. Albert, C.A., Conseiller du Comité

Bill C-11
 Discussion 1:6-33; 2:5-59; 4:10-60; 9:9-16
 Exposé 1:5-6
 Bill C-56, teneur 39:6-35; 41:9-34
 Bill C-59, teneur 43:8-15

Porter, M. J. D., Directeur exécutif, Independent Petroleum Assoc. of Canada

Bill C-13, teneur 22:34-51

Post, M. G., Sous-ministre, min. Consommation et Corporations

Bill C-46 36:78-92

Priddle, M. Roland, Conseiller supérieur, Pétrole et gaz naturel, Groupe utilisation, min. Énergie, Mines et Ressources

Bill C-19 37:9-32

Prix, différenciation

Pratique revisable 17:30, 31, 32

Prueter, M. W. R., Conseiller, Gulf Oil Canada Ltée, Canadian Petroleum Assoc.

Bill C-13, teneur 22:17-34

Rapports au Sénat

Bill C-13 48:5-27
 Bill C-16, sans amendement 28:5, 8
 Bill C-18, sans amendement 34:5, 14
 Bill C-19, sans amendement 37:5, 34

Reports to Senate

- Advance Study of Budget Resolutions Respecting Income Tax ... (Bill C-11)
 - First 11:5-28
 - Second 14:6-8
- Bill C-13 48:5-27
- Bill C-16, without amendment 28:5, 8
- Bill C-18, without amendment 34:5, 14
- Bill C-19, without amendment 37:5, 34
- Bill C-23, without amendment, with observations 15:5, 29, 31
- Bill C-39, without amendment 38:5, 20
- Bill C-46, without amendment, with observations 36:7-8
- Bill C-56, subject-matter 45:5-16
- Bill C-56, without amendment 47:5
- Bill C-59, subject-matter, without amendment 43:5-6
- Bill S-2, with amendments 30:5-15
- Bill S-3, with amendments 31:5-11, 41
- Bill S-9, without amendment 24:5, 21

Reserves, Present system

- Canadian dollar demand deposits 42:6
- Chartered banks, figures 42:7
- Foreign currency 42:6
- Primary 42:7, 9
- Secondary 42:7, 8

Reserves, Proposed system

- Banks, benefit 42:9
- Canadian dollar demand deposits 42:6
- Foreign currency 42:6
- Primary 42:9
- Secondary 42:8

R.H.O.S.P.

- See*
- Income Tax Act

Robinson-Patman Act, U.S.

- Price discrimination 25:23, 24; 33:23

Robinson v. Countrywide Factors Ltd.

- Bankruptcy, provincial legislation, preferences 35:7, 11, 12

Roblin, Hon. Duff, Senator (Red River)

- Bill C-18 34:8-9
- Bill C-19 37:7, 11, 16-22, 26-7
- Bill C-39 38:15-7, 20
- Bill C-56, subject-matter 39:33, 35, 41; 45:25-8
- Bill C-57, subject-matter 40:41-2, 46, 58; 42:19-20, 24, 29, 31, 65, 82
- Bill S-11 35:12-4, 20, 32-5

Royal Canadian Mint

- Foreign countries, minting coins for 38:6
- Gold coins, minting, authority 38:7-18
- Numismatic
 - Coins, processing 38:13-4
 - Programs, success 38:7

- Bill C-23, sans amendement avec observations 15:5, 29, 31
- Bill C-39, sans amendement 38:5, 20
- Bill C-46, sans amendement, avec observations 36:7-8
- Bill C-56, sans amendement 45:7
- Bill C-56, teneur 45:5-16
- Bill C-59, sans amendement 43:5-6
- Bill S-2, avec amendements 30:5-15
- Bill S-3, avec amendements 31:5-11, 41
- Bill S-9, sans amendement 24:5, 21
- Étude anticipée des propositions budgétaires ayant trait à l'impôt sur revenu ... (Bill C-11)
 - Premier 11:5-28
 - Deuxième 14:6-8

Read, M. Robert, Directeur intérimaire, Division Relations Provinciales et Internationales, min. Revenu National

- Bill C-11 4:63-5

Recherche scientifique

- Impôt sur revenu, stimulants 39:7; 45:11-2; 47:11-9
- Exemple dégrèvement suite augmentation dépenses 47A:1

Redford, M. E. S.

- Business Enterprise Competition Monopoly and Public Policy*, politique publique 33:9, 10

Régime enregistré épargne logements

- Voir*
- Impôt sur revenu, Loi

Régimes enregistrés épargne retraite

- Bénéficiaires 41:11, 12-3, 17
- Conjoint, rente, imposition 41:9-18
- Échéance, âge minimum 41:5-6
- Nature, but 41:7
- «Revenu de retraite», définition 41:18
- Voir aussi*
- Impôt sur revenu, Loi

Regina contre Krassman

- Escomptes fiscaux, cession cas 36:43

(La) Reine c. Canadian Breweries Ltd.

- Industries, activités réglementées 25:32

(La) Reine contre Révérend Joseph Wipf (1976)

- Cas, impôt 2:15

Remboursement en matière d'impôt, Loi sur cession du droit

- Voir*
- Bill C-46

Réserves, Système actuel

- Banques à charte, chiffres 42:7
- Devises étrangères 42:6
- Monnaie canadienne 42:6
- Primaires 42:7, 9
- Secondaires 42:7, 8

See also

Bill C-39

Currency and Exchange Act

Royal Commission on Corporate Concentration

Interlocking management, study 17:23-4

Sargent, John, Director, Fiscal Policy Division, Finance Dept.

Bill C-18 34:6

Savings Banks

See

Montreal City and District Savings Bank

Quebec Savings Banks

Scientific Research

Income tax, incentives 39:7; 45:11-2; 47:11-9

Example of tax benefits as result of increase expenditures
47A:1

Scott, David C., Q.C., Adviser to Committee

Bill C-57, subject-matter 42:9-88; 44:9-26

Bill S-3 31:12-33

Scott, W. D., Chief, Techniques and Procedures, Revenue Canada, Taxation

Bill C-46 36:83-97

Short, R. A., Director, Tax Policy Legislation Division, Tax Policy and Federal-Provincial Relations Branch, Finance Dept.

Bill C-11 4:34-51; 5:9-33; 12:11-7

Bill C-56, subject-matter 41:14-34

Skeoch, Prof. Lawrence A.

Bill C-13, subject-matter 33:5-44

Letter to *Globe and Mail* re Bill C-13, subject-matter 29:6-7

Skeoch-McDonald Report

See

"Dynamic Change and Accountability in a Canadian Market Economy"

Smith, Hon. Donald, Senator (Queens-Shelburne)

Bill C-19 37:33-4

Smith, Hon. George I., Senator (Colchester)

Advance study of Budget Resolutions respecting income tax and any bill . . . 2:51; 4:14-7, 29-30, 32, 36, 38, 46-7, 51, 54-5

Bill C-13, subject-matter 32:21, 38, 42-3

Bill C-19 37:10-1, 14-6, 32-3

Bill C-46 36:90

Bill C-56 47:6-12, 15-7, 24-6

Bill C-56, subject-matter 39:54

Bill C-57, subject-matter 44:19, 22

Bill S-3 13:23-5

Snelgrove, R. M., Chairman, Legislation Committee (General Counsel, Ford Canada Ltd.), Canadian Manufacturers' Assoc.

Bill C-13, subject-matter 25:12-26

Réserves, Système proposé

Banques, bénéfices 49:9

Devises étrangères 42:6

Monnaie canadienne 42:6

Primaires 42:9

Secondaires 42:8

Robinson-Patman, Loi, E.-U.

Prix ventes discriminatoires 25:23, 24; 33:23

Robinson c. Countrywide Factors Ltd.

Faillites, lois provinciales, traitements préférentiels 35:7, 11, 12

Roblin, hon. Duff, sénateur (Red River)

Bill C-18 34:8-9

Bill C-19 37:7, 11, 16-22, 26-7

Bill C-39 38:15-7, 20

Bill C-56, teneur 39:33, 35, 41; 45:25-8

Bill C-57, teneur 40:41-2, 46, 58; 42:19-20, 24, 29, 31, 65, 82

Bill S-11 35:12-4, 20, 32-5

Sargent, M. John, Division politique fiscale, min. Finances

Bill C-18 34:6

Scott, M. David C., C.R., Conseiller auprès Comité

Bill C-57, teneur 42:9-88; 44:9-26

Bill S-3 31:12-33

Scott, M. W. D., Chef, Section Techniques et procédures, Revenu Canada Impôt

Bill C-46 36:83-97

«Sensiblement»

Définition 17:8, 11

Short, M. R. A., Directeur, Division législation sur politique fiscale, direction politique fiscale et relations fédérales-provinciales, min. Finances

Bill C-11 4:34-51; 5:9-33; 12:11-7

Bill C-56, teneur 41:14-34

Skeoch, M. Lawrence, professeur

Bill C-13, teneur 33:5-44

Lettre au *Globe and Mail* re Bill C-13, teneur 29:6-7

Skeoch-McDonald, Rapport

Voir

«Évolution dynamique et responsabilité dans économie du marché au Canada»

Smith, hon. Donald, sénateur (Queens-Shelburne)

Bill C-19 37:33-4

Smith, hon. George I., sénateur (Colchester)

Bill C-13, teneur 32:21, 38, 42-3

Bill C-19 37:10-1, 14-6, 32-3

Bill C-46 36:90

Bill C-56 47:6-12, 15-7, 24-6

Sparling, F. H., Director, Corporations Branch, Consumer and Corporate Affairs Dept.

Bill S-2 8:5-29; 10:21

Specialization agreements

Allowance period 17:27, 28-9; 23:13, 14, 16

Definition 23:15

Surveillance 23:15

Value 23:14

Stanbury, W. T., Associate Professor, Faculty of Commerce and Business Administration, University of B.C.

Bill C-13, subject-matter 32:5-52

"Status of Canada's Tax Treaties"

Document, categories 24:6, 7; 24A:1

Statute law relating to income tax and authorize payments related to provincial sales tax reductions, Act to amend

See

Bill C-56, subject-matter

"Substantial"

Definition 17:8, 11

Sweden

Prices, fixing 33:17-8, 21

Syncrude

Levy, effect on cost of textiles 37:23-4

Oil prices, regulating 37:6-7, 8, 10, 15, 16-7, 20, 26-7

Production, subsidy 37:17, 20-1, 27-8, 33

Tax Discounters

Alberta, registration 36:57-8, 61

Bill C-46, objections 36:55, 56-7

British Columbia, limitation 36:16, 48

Clients, type 36:54, 62

Discount rate, formula, limitation 36:16-7, 19, 47, 48, 51, 53, 64-74, 89

Fees 36:27-31

Incorporation 36:46

Information, disclosure 36:32-8, 75-80

Interest yield 36:10, 44

Loss factor 36:44, 45

Number, location 36:18

Operations, magnitude 36:14

Provinces, no limitation 36:41-2, 48

Saskatchewan, limit 36:15, 55, 74-5

Standard forms used 36:46

See also

Bill C-46

Tax Rebate Discounting Act

See

Bill C-46

Tax Treaties

Canada-Germany, Federal Republic 24:7-8

Canada-Italy, pensions, annuities 24:12, 13, 14-6

Bill C-56, teneur 39:54

Bill C-57, teneur 44:19, 22

Bill S-3 13:23-5

Étude anticipée des propositions budgétaires ayant trait à impôt sur revenu et de tout bill ou . . . 2:51; 4:14-7, 29-30, 32, 36, 38, 46-7, 51, 54-5

Snelgrove, M. R. M., Président, Comité lois (Conseiller général, Ford Canada Ltd.), Assoc. manufacturiers canadiens

Bill C-13, teneur 25:12-26

Société assurance-dépôts du Canada

Bill C-57, règlements protection 40:19-20

Société bienfaisance c. Sutton

Administrateurs, devoirs, cas 31:31

Société canadienne Croix-Rouge

Bill S-3, mémoire, discussion 20:22-31

Conseil central, rôle 20:27, 28

Constitution en corporation 20:24-5

Membres, affiliations 20:24, 25, 26

Réunions 20:24

Succursales

Importance 20:23, 26

Nombre, dimension 20:23

Volontaires, donateurs, contribuables 20:23

Vote, processus 20:23, 28-9

Voir aussi

Bill S-3

Sociétés canadiennes à but non lucratif

Sociétés canadiennes à but non lucratif

Actions, émission, cessation 19:6

Administrateurs, responsabilité 13:9; 19:6; 20:7; 21:11; 31:30-1

Assemblées 20:13-4; 21:11, 12; 27:9

Quorum 20:14, 15; 27:10

Bénéfices 19:6

Constitution en corporations, nombre, provinces 19:21-3; 21:9-10, 28; 31:20-8

Dénomination 27:6

Dissolution 31:33-4

Gens d'action, rapport par Conseil consultatif canadien d'Action volontaire 13:9-10

Liquidation 19:6; 21:17, 35

Listes d'adresses 20:9, 10; 21:10, 11

Membres

Dissidence, droit 19:14; 21:12, 19, 36-9; 31:13-4, 37

Listes 19:8, 10, 11, 12, 25; 21:10, 11, 43-4

Procurations 21:22; 31:32

Registres 20:7-8, 9, 18-9; 31:27-9

Société, définition 20:7

Sociétés bienfaisance 19:13

Statuts, mise à jour 31:33

Votes 20:17; 27:10, 11

Voir aussi

Bill S-3

Canada-Morocco, Bill C-12 24:7-8

Canada, other countries, negotiations 24:7-8

Definitions

“Agreement” 24:9

“Convention” 24:9

OECD, model convention, political subdivisions 24:10

Status 24:6; 24A:1

See also

Bill S-9

Thiemer, Randy, President, Advance Tax Services Ltd., Ont.

Bill C-46 36:41-83

Thomson, Rod H., General Manager, Travel Industry Association of Canada, Ottawa

Bill S-3 20:13-4

Toronto-Dominion Bank

White paper on banking legislation, opinion 42:41-2

Trudeau, Rt. Hon. Pierre, Prime Minister of Canada

Statement re Competition policy 22:6

Unemployment—Canada

Job creation by public sector 15:6, 7

Situation 15:6

See also

Bill C-23

Employment Tax Credit Program

Union régionale

Definition 46:20-2

United States

Private sector, employment tax credit 15:7-8

«Vapour versus Macdonald»

Trade mark case 22:33-4; 23:27

Walker, Hon. David James, Senator (Toronto)

Advance study of Budget Resolutions respecting income tax and any bill . . . 1:9-10, 12, 21, 23; 2:11, 15, 43, 55; 3:10-1, 19, 30-1; 4:12, 14, 17-9, 24, 27-9, 52; 9:6-8, 12, 15; 12:12-3

Bill C-13, subject matter 23:6, 35, 46

Bill C-19 37:13-4, 20, 26

Bill C-23 15:7-8

Bill C-39 38:11, 13

Bill C-46 36:14, 96

Bill C-56, subject-matter 39:34-5, 41, 44, 47, 49-51, 53, 55; 41:16; 45:38, 43

Bill C-57, subject-matter 40:12-3, 22-3, 25; 42:23, 42, 60-1, 64, 68, 81-2; 44:7, 9-10, 19-20

Bill C-59, subject-matter 43:17

Bill S-2 8:6, 9, 16, 27-8, 30; 10:15

Bill S-3 20:7, 11; 21:5, 9, 13, 15, 18-9, 21, 27, 42, 45

Bill S-9 24:6, 8-9, 11-2, 16-7

Bill S-11 35:22, 24-5

Sociétés canadiennes à but non lucratif, Loi régissant

Voir

Bill S-3

Sociétés coopératives de crédit

Actionnaires, limite 42:31-3; 44:10-6; 46:19-24

Définition 44:10; 46:12

Union régionale, application 46:20-1

Sparling, M. F. H., Directeur corporations, min. Consommation et Corporations

Bill S-2 8:5-29; 10:21

Stade olympique

Construction 29:19

Stanbury, M. W. T., Professeur associé, faculté Commerce et Administration affaires, Université C.-B.

Bill C-13, teneur 32:5-52

«Statut négociations fiscales du Canada»

Document, catégories 24:6, 7; 24A:1

Suède

Prix, fixation 33:17-8, 21

Surveillance sociétés pétrolières, Loi

But 22:38-9

Syncrude

Pétrole, prix, règlement 36:6-7, 8, 10, 15-7, 20, 26-7

Production, subvention 37:17, 20-1, 27-8, 33

Taxe, effet sur coût textiles 37:23-4

Taxe d'accise

Ventes imposables, comptabilité 43:6, 13-5

Taxes de vente provinciales

Contribuables, dégrèvements 45:5-6, 15, 17

Québec, prov. 45:18-22, 24-5; 47:20-6

Palements compensatoires 45:20-2

Réductions

Intervention fédérale 45:26-7; 47:7-8, 20-6

Provinces de l'Ouest 45:23, 25, 27

Résultat 45:29

Thiemer, M. Randy, Président, Advance Tax Services Ltd., Ont.

Bill C-46 36:41-83

Thomson, M. Rod H., Directeur général, Assoc. industrie touristique du Canada, Ottawa

Bill S-3 20:13-4

Trudeau, Très hon. Pierre, Premier ministre du Canada

Déclaration re politique de la concurrence 22:6

Ways and Means

See

Bill C-11

Income Tax Act

White Paper on Revision of Canadian Banking Legislation

Background 40:10

Recommendations 40:11, 32-3, 53

See also

Bill C-57, subject-matter

Williams, Ron, Director, Legal Services, Energy, Mines and Resources Dept.

Bill C-19 37:28

Younger, J. W., Member, Corporate Affairs Committee (Vice-Pres., Secretary and General Counsel, Steel Co. of Canada Ltd.)

Bill C-13, subject-matter 23:5-55

Zwaig, Melvin, Adviser to Committee

Bill S-11 35:17-35

Union régionale

Définition 46:20-2

Urgence sur approvisionnements énergie, Loi

Charbon, gazéification 37:28

Voir aussi

Bill C-19

«Vapour contre Macdonald»

Marque de commerce, cas 22:33-4; 23:27

Voies et moyens

Voir

Bill C-11

Impôt sur revenu, Loi

Walker, hon. David James, sénateur (Toronto)

Bill C-13, teneur 23:6, 35, 46

Bill C-19 37:13-4, 20, 26

Bill C-23 15:7-8

Bill C-39 38:11, 13

Bill C-46 36:14, 96

Bill C-56, teneur 39:34-5, 41, 44, 47, 49-51, 53, 55; 41:16; 45:38, 43

Bill C-57, teneur 40:12-3, 22-3, 25; 42:23, 42, 60-1, 64, 68, 81-2; 44:7, 9-10, 19-20

Bill C-59, teneur 43:17

Bill S-2 8:6, 9, 16, 27-8, 30; 10:15

Bill S-3 20:7, 11; 21:5, 9, 13, 15, 18-9, 21, 27, 42, 45

Bill S-9 24:6, 8-9, 11-2, 16-7

Bill S-11 35:22, 24-5

Étude anticipée des propositions budgétaires ayant trait à impôt sur revenu et de tout bill ou . . . 1:9-10, 12, 21, 23; 2:11, 15, 43, 55; 3:10-1, 19, 30-1; 4:12, 14, 17-9, 24, 27-9, 52; 9:6-8, 12, 15; 12:12-3

Williams, M. Ron, Directeur, Services contentieux, min. Énergie, Mines et Ressources

Bill C-19 37:28

Younger, M. J. W., Membre, Comité Affaires corporatives (Vice-prés., Secrétaire et Conseiller général, Steel Co. of Canada Ltd.), Chambre de Commerce du Canada

Bill C-13, teneur 23:5-45

Zwaig, M. Melvin, Conseiller du Comité

Bill S-11 35:17-35

For lists of appendices and witnesses, *SEE* following pages

VOIR sur pages suivantes listes d'appendices et de témoins.

Appendices

- Issue 2(A-1)—Amendments to Income Tax Act, Bill C-11 2A:1-2
- Issue 5(A)—Working agreement between U.S. I.R.S. and National Revenue—Taxation Dept. under terms of Canada-U.S. Reciprocal Tax Convention . . . 5A:1-18
- Issue 24(A)—Status of Canada's tax treaties 24A:1
- Issue 26(A)—Letter to Chairman of Committee from Bâtonnier of Quebec Bar 26A:1
- Issue 35(A)—Proposed Departmental Amendments to Bill S-11 35A:1-3
- Issue 36(A)—Percentage rate table 36A:1
- Issue 36(B)—Assignment and Bill of Sale 36A:2
- Issue 47(A)—Example of tax benefits accruing as result of increase R&D expenditures 47A:1

Documents

- Canadian Payments Assoc., reserves 40:49
- Chartered bank reserves as at June 7, 1978 42:7

Witnesses

- Allmand, Hon. W. W., Minister, Consumer and Corporate Affairs Dept.
- Anderson, Raymond, Premium Tax Services (Ont.) Ltd., Tax Discounting Enterprises
- Anisman, Philip, Director, Corporate Research Branch, Consumer and Corporate Affairs Dept.
- Antaki, Camille, Secr., Montreal City and District Savings Bank
- Badgley, F. H., Assistant National Commissioner, Canadian Red Cross Society
- Bowden, R. Norris, Chairman of Board and Chief Executive Officer, Life Underwriters Assoc. of Canada
- Broder, Bill, Manager, Ray's Income Tax Services Ltd.
- Brown, D. S., Director, Consulting and Statistics Division, Revenue Canada, Taxation
- Bullied, Arthur, C.A.E., General Manager, Institute of Association Executives, Toronto
- Campbell, Richard, Senior Officer, Audit Research Division, National Revenue Dept.
- Chrétien, Hon. Jean, Minister of Finance
- Collins, Jerry, General Manager, Board of Trade of Metropolitan Toronto
- Conger, G. S., Director General, Employment Development, Employment and Immigration Dept.
- Cullen, Hon., J. S. G., Minister of Employment and Immigration
- Dawson, R., Manager, Tax Discounting Enterprises
- de Puyjalon, Henry, President, Canadian Construction Assoc.
- Déry, Jean-Marc, Tax Policy Officer, Finance Dept. (Tax Policy Branch)
- Duncan, Donald F., Senior Vice-President and Corporate Actuary, Excelsior Life Insurance Company
- Durant, Ross, Member of Board of Directors, Life Underwriters Assoc. of Canada
- Farquhar, Gordon, President, Excelsior Life Insurance Company
- Friesen, R. A., Special Advisor, Tax Policy and Federal-Provincial Relations Branch, Finance Dept.

Appendices

- Fasc. 2(A-1)—Modifications Loi impôt sur revenu, Bill C-11 2A:3-4
- Fasc. 5(A)—Accord entre I.R.S. des É.-U. et min. Revenu national impôt, aux termes Convention relative à impôt entre Canada et É.-U. 5A:1-18
- Fasc. 24(A)—Statut traités d'imposition du Canada 24A:1
- Fasc. 26(A)—Lettre au Président du Comité par Bâtonnier Barreau Québec 26A:1
- Fasc. 35(A)—Amendements au Bill S-11 proposés par ministère 35A:1-3
- Fasc. 36(A)—Tableau sur Taux en Pourcentage 36A:3
- Fasc. 36(B)—Acte de Cession et Vente 36A:4
- Fasc. 47(A)—Exemple dégrèvement suite augmentation dépenses R & D 47A:1

Documents

- Assoc. canadienne des paiements, réserves 40:49
- Réserves—Encaisse des banques à charte au 7 juin 1978 42:7

Témoins

- Allmand, hon. W. W., Ministre, Consommation et Corporations
- Anderson, M. Raymond, Premium Tax Services (Ont.) Ltd., Les entreprises d'escomptes consentis
- Anisman, M. Philip, directeur, Direction recherche sur corporations, min. Consommation et Corporations
- Antaki, M. Camille, Secr., Banque d'épargne de la Cité et du District de Montréal
- Badgley, M. F. H., Commissaire national adjoint, Société canadienne Croix-Rouge
- Bowden, M. R. Norris, Président conseil administration et administrateur général, Assoc. assureurs-vie du Canada
- Broder, M. Bill, Gérant, Ray's Income Tax Services Ltd.
- Brown, M. D. S., Directeur, Division Consultation et Statistique, Revenu Canada Impôt
- Bullied, M. Arthur, Directeur général, Institut directeurs d'associations, Toronto
- Campbell, M. Richard, haut fonctionnaire, Division Recherches comptables, min. Revenu national
- Chrétien, hon. Jean, Ministre Finances
- Collins, M. Jerry, Directeur général, Board of Trade of Metropolitan Toronto
- Conger, M. G. S., Directeur général, Développement emploi, min. Emploi et Immigration
- Cullen, hon. J. S. G., Ministre, Emploi et Immigration
- Dawson, M. R., Gérant, Les entreprises d'escomptes consentis
- de Puyjalon, M. Henry, Président, Assoc. canadienne construction
- Déry, M. Jean-Marc, Officier politique impôt, min. Finances (Direction politique impôt)
- Duncan, M. Donald F., Premier Vice-Président et Actuaire de Société l'Excelsior, compagnie d'assurance-vie
- Durant, M. Ross, Membre conseil administration, Assoc. assureurs-vie du Canada
- Farquhar, M. Gordon, Président, l'Excelsior, compagnie d'assurance-vie

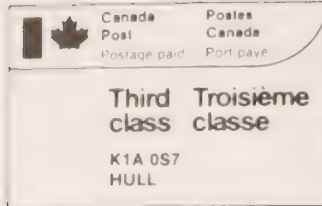
- Gariépy, Y., Master of Mint
- Geoffrion, Remi L., Q.C. Legislation Section, Justice Dept.
- Gibson, F. E., Q.C., Chief Legislative Counsel, Justice Dept.
- Gibson, Kerr, President, Board of Trade of Metropolitan Toronto
- Gillespie, John, Legal Counsel, Board of Trade of Metropolitan Toronto
- Goyer, Hon. J.-P., Minister of Supply and Services and Receiver General of Canada
- Grady, P., Chief, Policy Analysis Unit, Fiscal Policy Division, Finance Dept.
- Guss, Jonathan, Consumer Research Branch, Consumer and Corporate Affairs Dept.
- Hamilton, John, P., National Honorary Counsel, Canadian Red Cross Society
- Hays, D. P., Counsel for Lehrerleut Hutterian Brethren
- Howard, J. L., Assistant Deputy Minister, Consumer and Corporate Affairs Dept.
- Hughes, G. C., Director, Legislation Taxation and Technical Group, Canadian Manufacturers' Assoc.
- Hughes, S. F., Executive Director, Canadian Chamber of Commerce
- Hunt, Digby, Assistant Deputy Minister, Energy Policy Sector, Energy, Mines and Resources Dept.
- Jewett, Mark, Legal Counsel, Anti-Inflation Board
- Kayler, Reginald L., Executive Director and Legal Counsel, Life Underwriters Assoc. of Canada
- Kelly, Dr. Michael J., Director, International Finance Division, Finance Dept.
- Kennett, W. A., Inspector General of Banks, Finance Dept.
- King, R. M., Acting Director, Current Amendments Division, Revenue Canada, Taxation
- Kirk, David, Executive Secretary, Canadian Federation of Agriculture
- Labarge, Paul, Parliamentary Counsel, Independent Petroleum Assoc. of Canada
- Lade, G. W., Vice-Pres., General Counsel and Secretary, Pacific Petroleum Ltd., Canadian Petroleum Assoc.
- Lajoie, Jean, Legal Adviser, Consumer and Corporate Affairs Dept. (Consumer's Office)
- Landry, R., Superintendent of Bankruptcy, Consumer and Corporate Affairs Dept. (Bureau of Corporate Affairs)
- Lea, Dobson, President, Canadian Federation of Agriculture
- Lemieux, François, Legal Counsel, Canadian Federation of Agriculture
- Létourneau, J. P., Executive Vice-President, Quebec Chamber of Commerce
- MacAllan, D. H., Chairman, Corporate Affairs Committee (V.-Pres., Corporate Affairs and General Secretary, Imperial Oil Ltd.), Canadian Chamber of Commerce
- McCorquindale, Derek H., Legislation Committee, Institute of Association Executives
- McCracken, A. R., Senior Vice-President, North American Life Assurance Company
- McDonald, Bruce C.
- Friesen, M. R. A., Conseiller spécial, Direction politique fiscale et relations fédérale-provinciales, min. Finances
- Gariépy, M. Y., Directeur général, Monnaie royale canadienne
- Geoffrion, M. Rémi L., c.r., Section législation, min. Justice
- Gibson, M. F. E., C.R., Premier Conseiller Législatif, min. Justice
- Gibson, M. Kerr, Président, Board of Trade of Metropolitan Toronto
- Gillespie, M. John, Conseiller juridique, Board of Trade of Metropolitan Toronto
- Goyer, hon. J.-P., Ministre Approvisionnements et Services Canada et Receveur général du Canada
- Grady, M. P., Sous-section analyse politiques, Division politique fiscale, min. Finances
- Guss, M. Jonathan, Direction recherche en consommation, min. Consommation et Corporations
- Hamilton, M. John P., Conseiller honoraire national, Société canadienne Croix-Rouge
- Hays, M. D. P., Avocat des Lehrerleut Hutterian Brethren
- Howard, M. J. L., Sous-ministre adjoint, min. Consommation et Corporations
- Hugues, M. G. C., Directeur, Section lois, impôts et questions techniques, Assoc. manufacturiers canadiens
- Hugues, M. S. F., Directeur exécutif, Chambre de commerce du Canada
- Hunt, M. Digby, Sous-ministre adjoint, Section énergie, Mines et Ressources
- Jewett, M. Mark, Avocat-conseil, Commission lutte contre inflation
- Kayler, M. Reginald L., Directeur exécutif et conseiller juridique, Assoc. assureurs-vie du Canada
- Kelly, M. Michael J., Directeur, Division finances internationales, min. Finances
- Kennett, M. W. A., Inspecteur général banques, min. Finances
- King, M. R. M., Directeur suppléant, division modifications courantes, Revenu Canada Impôt
- Kirk, M. David, Secrétaire exécutif, Fédération canadienne agriculture
- Labarge, M. Paul, Conseiller parlementaire, Independent Petroleum Assoc. of Canada
- Lade, M. G. W., Vice-prés., conseiller général et secrétaire Pacific Petroleums Ltd., Canadian Petroleum Assoc.
- Lajoie, M. Jean, Conseiller légal, min. Consommation et Corporations (Bureau Consommation)
- Landry, M. R., Surintendant des faillites, min. Consommation et Corporations (Bureau Consommation)
- Lea, M. Dobson, Président, Fédération canadienne agriculture
- Lemieux, M. François, Conseiller juridique, Fédération canadienne agriculture
- Létourneau, M. J. P., Vice-président administratif, Chambre de commerce, Prov. Québec
- MacAllan, M. D. H., Président, Comité Affaires corporatives (Vice-prés., Corporations et secrétaire général, compagnie pétrolière Impérial Ltée), Chambre de Commerce du Canada

- MacInnes, Ian, Chairman, Task Force on Competition Policy, Canadian Construction Assoc.
- McKeag, T. B. O., Q.C., Chairman, Sub-Committee on Combines Legislation (General Counsel Shell Canada Ltd.), Canadian Manufacturers' Assoc.
- Marcil, André, Pres., Chairman and Chief Executive Officer, Montreal City and District Savings Bank
- Martin, Alan, M.P., Parliamentary Secretary to Minister of Consumer and Corporate Affairs
- Millican, H. S., Executive Director, Canadian Petroleum Assoc.
- Mitchell, A., Officer, Tax Policy—Legislation, Finance Dept.
- Morin, Pierre, General Director, Public Affairs, Prov. of Quebec Chamber of Commerce
- Morris, T. C., Tax Policy Legislation Division, Finance Dept.
- Neufeld, E. P., Acting Assistant Deputy Minister, Tax Policy and Federal-Provincial Relations Branch, Finance Dept.
- Perry, Herbert H., Member, Institute of Association Executives
- Poddar, S., Chief, Tax Analyses Group, Finance Dept.
- Porter, J. D., Managing Director, Independent Petroleum Assoc. of Canada
- Post, G., Deputy Minister, Consumer and Corporate Affairs Dept.
- Priddle, Roland, Senior Advisor, Petroleum Utilization, Energy, Mines and Resources Dept.
- Prueter, W. R., Counsel, Gulf Oil Canada Ltd., Canadian Petroleum Assoc.
- Read, Robert, Acting Director, Provincial and International Relations Division, National Revenue Dept.
- Sargent, John, Director, Fiscal Policy Division, Finance Dept.
- Scott, W. D., Chief, Techniques and Procedures, Revenue Canada, Taxation
- Short, R. A., Director, Tax Policy Legislation Division, Tax Policy and Federal-Provincial Relations Branch, Finance Dept.
- Skeoch, Prof. Lawrence A.
- Snelgrove, R. M., Chairman, Legislation Committee (General Counsel, Ford Canada Ltd.), Canadian Manufacturers' Assoc.
- Sparling, F. H., Director, Corporations Branch, Consumer and Corporate Affairs Dept.
- Stanbury, W. T., Associate Professor, Faculty of Commerce and Business Administration, University of B.C.
- Thierner, Randy, President, Advance Tax Services Ltd., Ont.
- Thomson, Rod H., General Manager, Travel Industry Association of Canada, Ottawa
- Williams, Ron, Director, Legal Services, Energy, Mines and Resources Dept.
- Younger, J. W., Member, Corporate Affairs Committee (V.-Pres., Secretary and General Counsel, Steel Co. of Canada Ltd.), Canadian Chamber of Commerce
- McCorquindale, M. Derek H., Président Comité législation, Institut directeurs d'associations
- McCracken, M. A. R., Premier Vice-Président, compagnie d'assurance-vie North American
- McDonald, M. Bruce C.
- MacInnes, M. Ian, Président, Groupe d'étude sur politique de concurrence, Assoc. canadienne construction
- McKeag, M. T. B. O., c.r., Président Sous-comité Loi relative aux enquêtes sur coalitions (Conseiller général, Shell Canada Ltd.), Assoc. manufacturiers canadiens
- Marcil, M. André, Prés., Dir. gén. et admin. en chef, Banque d'épargne de la Cité et du District de Montréal
- Martin, M. Alan, Député, secrétaire parlementaire du ministre Consommation et Corporations
- Millican, M. H. S., Directeur exécutif, Canadian Petroleum Assoc.
- Mitchell, M. A., Officier, Politique impôt-législation, min. Finances
- Morin, M. Pierre, Directeur-général, affaires publiques, Chambre de Commerce, Québec (prov.)
- Morris, M. T. C., Division politique fiscale, min. Finances
- Neufeld, M. E. P., Sous-ministre adjoint intérimaire, direction politique fiscale et relations fédérales-provinciales, min. Finances
- Perry, M. Herbert H., Membre, Institut directeurs d'associations
- Poddar, M. S., Chef, Section analyse fiscale, Min. Finances
- Porter, M. J. D., Directeur exécutif, Independent Petroleum Assoc. of Canada
- Post, M. G., sous-ministre, min. Consommation et Corporations
- Priddle, M. Roland, Conseiller supérieur, Pétrole et gaz naturel, Groupe utilisation, min. Énergie, Mines et Ressources
- Prueter, M. W. R., Conseiller, Gulf Oil Canada Ltée, Canadian Petroleum Assoc.
- Read, M. Robert, Directeur Intérimaire, Division Relations Provinciales et Internationales, min. Revenu national
- Sargent, M. John, Division politique fiscale, min. Finances
- Scott, M. W. D., Chef, Section techniques et procédures, Revenu Canada Impôt
- Short, M. R. A., Directeur, Division législation sur politique fiscale, direction politique fiscale et relations fédérales-provinciales, min. Finances
- Skeoch, M. Lawrence, Professeur
- Snelgrove, R. M., Président, Comité loi (Conseiller général, Ford Canada Ltd.), Assoc. manufacturiers canadiens
- Sparling, M. F. H., Directeur corporations, min. Consommation et Corporations
- Stanbury, M. W. T., Professeur associé, faculté Commerce et Administration affaires, Université C.-B.
- Thierner, M. Randy, Président, Advance Tax Services Ltd., Ont.
- Thomson, M. Rod H., Directeur général, Assoc. industrie touristique du Canada, Ottawa

For pagination, see Index by alphabetical order.

- Williams, M. Ron, Directeur, Services contentieux, min. Énergie, Mines et Ressources
- Younger, M. J. W., Membre, Comité Affaires corporatives (Vice-prés., Secrétaire et Conseiller général, Steel Co. of Canada Ltd.), Chambre de Commerce du Canada

Pour pagination, *voir* Index par ordre alphabétique.



If undelivered, return **COVER ONLY** to
Canadian Government Printing Office
Supply and Services Canada
45 Sacre-Coeur Boulevard
Hull, Quebec, Canada K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette **COUVERTURE SEULEMENT** à
l'imprimerie du gouvernement canadien
Approvisionnement et Services Canada
45, boulevard Sacre-Coeur
Hull, Québec, Canada K1A 0S7

Government
Publications

BINDING SECT. NOV 30 1979

Government
Publication

3 1761 11549662 2

